

L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ACTEURS, PRATIQUES, DYNAMIQUES

Rapport final pour la DARES

Septembre 2008

Bernard Balzani, GREE-2L2S, Université Nancy 2

Mathieu Béraud, GREE-2L2S, Université Nancy 2

Ali Boulayoune, GREE-2L2S, Université Nancy 2

Sophie Divay, Centre d'Economie de la Sorbonne / Equipe Matisse, Université Paris 1

Anne Eydoux, CRESS-Lessor, Université Rennes 2 et Centre d'Etudes de l'Emploi

Annie Gouzien, CRESS-Lessor, Université Rennes 2

INTRODUCTION GENERALE	4
L'APPEL A PROPOSITIONS DE RECHERCHE	5
NOTRE PROJET DE RECHERCHE	6
ORGANISATION DU RAPPORT	9
PREMIERE PARTIE - L'ACCOMPAGNEMENT, UNE MISE EN PERSPECTIVE	11
1. INTRODUCTION	12
2. L'ACCOMPAGNEMENT : CONTEXTE D'EMERGENCE ET POLYSEMIE DE LA NOTION	13
2.1. <i>L'accompagnement : une pratique initialement centrée sur la personne et ses difficultés propres</i>	13
2.2. <i>Champs d'application de l'accompagnement et polysémie de la notion</i>	17
3. L'EXTENSION DE L'ACCOMPAGNEMENT AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI : UN NOUVEAU REFERENTIEL DANS LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE CHOMAGE ET DE PRECARITE ?	22
3.1. <i>L'individualisation : point d'ancrage de l'accompagnement</i>	23
3.2. <i>Ce que disent les accompagnateurs à propos de l'accompagnement : points de vue partagés, socle commun de pratiques</i>	25
3.3. <i>Les sens sociaux de l'accompagnement : quelques voies d'analyse</i>	30
4. CONCLUSION	37
DEUXIEME PARTIE - APPROCHE SOCIO-INSTITUTIONNELLE : POLITIQUES D'ACTIVATION ET PRATIQUES DES INTERMEDIAIRES	39
1. INTRODUCTION	40
2. L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS : QUELLE ACTIVATION ?	43
2.1. <i>Les analyses de l'activation : diversité des régimes</i>	44
2.2. <i>L'approche libérale de l'OCDE : réduction des dépenses passives, incitations financières et conditionnalité des aides</i>	47
2.3. <i>L'approche européenne : la promotion de l'« État social actif »</i>	50
2.4. <i>La généralisation de l'accompagnement en France : quelle activation ?</i>	55
3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GENERALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS EN FRANCE	58
3.1. <i>La généralisation de l'accompagnement</i>	58
3.2. <i>L'accompagnement couplé à une réforme des règles d'indemnisation du chômage</i>	64
3.3. <i>Un nouveau régime de droits et devoirs pour les demandeurs d'emploi</i>	71
3.4. <i>L'accompagnement : définitions et pratiques institutionnelles</i>	74
4. LE PAYSAGE DE L'ACCOMPAGNEMENT : REDEFINITION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET DU ROLE DES ACTEURS	84
4.1. <i>Panorama des acteurs de l'accompagnement</i>	85
4.2. <i>Les nouveaux contours du service public de l'emploi</i>	91
4.3. <i>Les acteurs de l'emploi qui concurrencent au SPE : entre concurrence et coordination</i>	95
4.4. <i>Le rapprochement des institutions de l'emploi</i>	119
4.5. <i>Vers un service de l'emploi moins complexe et plus équitable ?</i>	131
5. L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI AU CRIBLE DE L'EVALUATION	134
5.1. <i>Evaluation des politiques publiques : une institutionnalisation progressive</i>	135
5.2. <i>Discours de la méthode</i>	137
5.3. <i>Les évaluations des pratiques d'accompagnement et de l'organisation du SPE en France et à l'étranger</i>	139
5.4. <i>L'évaluation dans les structures enquêtées : quelques exemples</i>	143
5.5. <i>Une évaluation diversement perçue par les acteurs</i>	148
6. CONCLUSION	156
TROISIEME PARTIE : PRATIQUES ET INSTITUTIONS ANCIENNES ET CONTEMPORAINES DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE SECTEUR DES PECHEES MARITIMES EN BRETAGNE	158
1. INTRODUCTION	159
2. LES FORMES TRADITIONNELLES DE GESTION DE L'EMPLOI ET D'ACCOMPAGNEMENT PAR LE MILIEU DANS LE SECTEUR DES PECHEES MARITIMES EN BRETAGNE	161
2.1. <i>Modèles sociaux d'activité et d'emploi et gestion de l'emploi</i>	161
2.2. <i>La gestion de l'emploi par les institutions de gouvernance professionnelle des quartiers maritimes : les bourses maritimes</i>	162
2.3. <i>Le système formation-emploi des pêches maritimes</i>	163

3. MUTATIONS SOCIO-ECONOMIQUES DU SECTEUR DES PECHEES MARITIMES ET INNOVATIONS	
INSTITUTIONNELLES SUPPORTS DE L'ACCOMPAGNEMENT	166
3.1. Les mutations socio économiques du secteur des pêches maritimes	166
3.2. Les innovations institutionnelles supports de l'accompagnement : Descriptif des dispositifs	169
4. APPORTS DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS CES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES	174
4.1. Accompagnement et partenariat dans une problématique de l'offre d'emploi	175
4.2. Le rôle d'accompagnateur : coordinateur, facilitateur, régulateur, traducteur, assistante sociale ...	178
4.3. Les outillages de l'accompagnement	180
4.4. Les ajustements entre mondes différents (valeurs, normes)	183
5. CONCLUSION	186
QUATRIEME PARTIE - ANALYSE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES	
D'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS	187
1. INTRODUCTION	188
2. CARACTERISTIQUES DES PROFESSIONNELS DE L'ACCOMPAGNEMENT	190
2.1. Un large spectre de titres d'emploi	190
2.2. L'accompagnement des chômeurs ne requiert aucune formation initiale spécialisée	199
2.3. Conseillers débutants et reconvertis : deux types de parcours professionnels	203
3. LES COMPETENCES DES PROFESSIONNELS DE L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS	207
3.1. Les compétences requises	207
3.2. Modes d'acquisition des compétences	212
4. CONTENU DE TRAVAIL DES INTERVENANTS DANS LE CHAMP DE L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS	215
4.1. Le « cœur de métier » ou le socle commun d'intervention des accompagnateurs	215
4.2. Tâches additionnelles à l'activité centrale d'accompagnement	220
4.3. Les outils de l'activité d'accompagnement	223
5. SENTIMENT DE SATISFACTION, SENTIMENT D'INSATISFACTION AU TRAVAIL : SOURCES DE PLAISIR ET DE	
PENIBILITE PROFESSIONNELLES	228
5.1. Sentiment de satisfaction au travail	228
5.2. Sentiment d'insatisfaction au travail	231
6. CONCLUSION : QUEL DEGRE DE PROFESSIONNALISATION DES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DES	
CHOMEURS ?	241
CONCLUSION GENERALE	245
BIBLIOGRAPHIE	248
PREMIERE PARTIE	249
DEUXIEME PARTIE	252
TROISIEME PARTIE	258
QUATRIEME PARTIE (BIBLIOGRAPHIE ADDITIONNELLE)	260
ANNEXES	261
ANNEXE 1 : LISTE DES SIGLES UTILISES	262
ANNEXE 2 : LISTE DES STRUCTURES ENQUETEES	264
ANNEXE 3: GUIDE D'ENTRETIEN ACCOMPAGNATEUR	267
ANNEXE 4 : GUIDE D'ENTRETIEN RESPONSABLE	271

INTRODUCTION GENERALE

Pour présenter et introduire le rapport final de notre recherche sur l'accompagnement, nous avons jugé opportun de rappeler dans un premier temps quelles étaient les attentes du commanditaire, la Direction de l'Animation de la Recherche et des Etudes Statistiques, en soulignant les grands axes de l'appel d'offre à projet. Nous revenons dans un second temps sur notre projet de recherche en rappelant notre cadre problématique et méthodologique, ce qui nous conduit à présenter les trois parties qui structurent le rapport final.

L'appel à propositions de recherche

En Mars 2006, la DARES lançait un appel à projet intitulé « l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement dans l'emploi ». Les objectifs de cet appel à projet étaient, d'une part, de mieux cerner les spécificités de l'accompagnement en mettant en lumière les principaux types d'accompagnement au regard des pratiques professionnelles et des modes de coordination et, d'autre part, de recenser les facteurs potentiels, mais aussi effectifs de réussite des différentes formes d'accompagnement. A cet égard, les commanditaires suggéraient de s'intéresser aux coûts, au taux de retour à l'emploi et à la durée ainsi qu'au statut des emplois retrouvés. Les propositions de recherche attendues devaient porter sur l'un ou plusieurs des quatre grands axes construisant l'appel à projet. Le premier axe était intitulé « analyse des éléments constitutifs de l'accompagnement ». L'attente des commanditaires, quant à cette première direction, était que les recherches débouchent sur une caractérisation et une définition de l'accompagnement dans ces différentes composantes ou phases (vers et dans l'emploi). L'objectif étant également dans ce premier volet de caractériser finement les pratiques selon la nature du prestataire, d'analyser les articulations entre accompagnement et formation, de rechercher les spécificités de l'accompagnement en fonction du profil de la personne¹. Le deuxième axe intitulé « le secteur de l'accompagnement de l'accès à l'emploi » soulignait l'intérêt porté à une meilleure connaissance du secteur, en particulier les sous-traitants de l'ANPE et de l'UNEDIC, des modes de recours à ces sous-traitants et des types de relations entre prestataires et commanditaires. Il s'agissait, en particulier, de saisir la structuration de l'offre des prestataires et de connaître les acteurs qui travaillent dans ces structures, y compris du point de vue de la représentation de leur propre activité². Le troisième axe visait pour sa part à renforcer les connaissances des « pratiques concrètes des acteurs en Europe » du point de vue de l'accompagnement en insistant sur le rôle des contreparties et leurs effets sur l'accompagnement. Enfin, le quatrième axe soulignait l'intérêt de creuser la « connaissance des pratiques concrètes de l'accompagnement des acteurs en France et de leurs effets sur le retour à l'emploi durable ». Dans ce cadre, la suggestion des commanditaires était de partir d'une connaissance précise d'un segment du champ concerné (par exemple, les réalisations d'un opérateur sur une catégorie bien déterminée de chômeurs), de comparer les résultats des dispositifs, des différents opérateurs, ou de différentes configurations institutionnelles en France et en Europe.

¹ « Différents processus d'accompagnement (en emploi/vers l'emploi, avec la présence ou non d'un référent concernant les personnes et les employeurs...), mis en œuvre par les acteurs différents (ANPE, UNEDIC, nouveaux opérateurs dont les entreprises d'intérim) et mis dans leur contexte (économique et territorial...) devront être suivis et analysés rigoureusement sur des publics et dans des lieux différents » (extrait de l'appel à projet de recherche)

² « Comment les prestataires se font-ils connaître ? Comment tarifient-ils leurs prestations ? Que constate-t-on sur les premières expériences de recours à des sociétés d'intérim ou à des opérateurs étrangers de ce point de vue ? dont les coûts seraient nettement supérieurs à ceux des sous-traitants actuels de l'ANPE » (extrait de l'appel à projet de recherche)

Notre projet de recherche

Dans notre réponse à cet appel d'offre de la DARES, nous avons proposé un projet de recherche s'inscrivant principalement sur les deux premiers axes. Nous rappelons maintenant quelles étaient les grandes lignes de notre projet en soulignant ce qui a été effectivement réalisé, quels ont été les problèmes auxquels nous nous sommes heurtés et les résultats que nous avons obtenus.

Partant d'un double constat³, notre projet de recherche affichait deux objectifs principaux. Le premier visait à saisir de manière fine les pratiques d'accompagnement et à proposer sur cette base une typologie des pratiques locales rencontrées. En ce sens, le projet consistait à se focaliser sur les pratiques des acteurs, sur leurs outils et méthodes en cherchant à mettre en évidence les différences selon les intermédiaires, selon les publics concernés, ou selon les marchés du travail locaux ou les segments de marchés. Il s'agissait également de saisir la manière dont les partenariats locaux interagissent avec les pratiques d'accompagnement, ainsi que les logiques et critères dans les procédures de répartition des publics entre les acteurs de l'accompagnement. Le second objectif du projet de recherche affichait l'ambition de mettre en évidence des pratiques innovantes construites dans le cadre de processus d'accompagnement.

Partant volontairement d'une approche large de l'accompagnement, c'est-à-dire incluant des pratiques que les acteurs ne qualifient pas nécessairement d'accompagnement, mais qui du point de vue de leur forme, des publics ou des dispositifs concernés peuvent être considérées comme relevant de cette catégorie, nous avons orienté la problématique générale de notre recherche autour de quatre hypothèses principales dont nous rappelons les grandes lignes :

Hypothèse 1 : L'accompagnement, une construction sociale, porteuse d'ambiguïtés et de tensions

La notion d'accompagnement se présente comme une notion vertueuse, consensuelle, propre à susciter l'adhésion. Toutefois, ce n'est pas une notion simple, mais une construction sociale, inscrite dans une histoire, polysémique, porteuse d'ambiguïtés et de tensions. Elle prend en effet des formes et significations différentes, voire opposées, au cours du temps, selon les acteurs ou les pays.

Hypothèse 2 : Un secteur segmenté, une professionnalisation problématique

Il existe une segmentation importante du secteur de l'accompagnement, non seulement des professionnels (accompagnateurs), mais aussi des publics (destinataires), des pratiques et des

³ - Des transformations majeures se sont produites, concernant tant l'action publique face au chômage que le paysage des intermédiaires de l'emploi : d'une part, on a assisté à une généralisation de l'accompagnement depuis 1998 comme forme d'activation des chômeurs dans le cadre d'une approche qui se veut « préventive » du chômage, et en particulier du chômage de longue durée ; d'autre part, on assiste à un renouvellement du paysage de l'intermédiation, qui prend la forme d'un renforcement des liens entre l'ANPE et les autres intermédiaires, avec un développement des pratiques de co-traitance et de sous-traitance.

- La manière dont ces transformations affectent les pratiques d'accompagnement des chômeurs elles-mêmes n'a pas été au centre des recherches et travaux récents, qui se sont surtout focalisés sur l'évaluation des effets de l'accompagnement sur les trajectoires des demandeurs d'emploi (Crépon, Dejemeppe et Gurgand 2005), ou sur l'analyse du système d'aide au retour à l'emploi (CERC 2005).

logiques d'accompagnement. Cette segmentation renvoie tout autant à une segmentation du marché du travail, qu'à une segmentation du champ professionnel de l'accompagnement. Elle se manifeste par une grande complexité du paysage français de l'accompagnement, qui rend délicate la définition d'un métier de l'accompagnement ou d'« accompagnateur », les professionnels concernés s'inscrivant dans des « métiers flous », pour reprendre le terme de G. Jeannot (2005).

Hypothèse 3 : Des pratiques instables, sujettes au changement et à l'innovation

La polysémie du terme accompagnement, tout autant que les transformations qui affectent les intermédiaires et les politiques de l'emploi (changements institutionnels), sont de nature à faire évoluer les pratiques (procédures) d'accompagnement.

Hypothèse 4 : Des logiques complexes d'individualisation

La généralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi procède d'une tendance à l'individualisation du suivi, selon des formes et des logiques complexes. On peut opposer deux logiques d'individualisation : l'individualisation comme suivi individualisé où le demandeur d'emploi (ou l'« accompagné ») est considéré comme acteur de son propre projet, avec une approche personnalisée mettant au premier plan ses droits à l'emploi, ses caractéristiques et ses besoins (la responsabilité de l'emploi étant celle de la société), et visant à créer ou recréer les conditions d'une correspondance entre projet personnel et perspective d'insertion. A l'opposé, l'individualisation peut procéder d'une logique « adéquationniste » lorsqu'il s'agit de rapprocher ou d'adapter le demandeur d'emploi (qui aurait la responsabilité de son « employabilité ») ou l'offre de travail, en partant des besoins en main-d'œuvre et en qualification sur le marché du travail. L'individualisation peut aussi aller de pair avec une « psychologisation » du mode d'intervention (Dugué et Maillard, 1993), ou glisser vers une « nouvelle forme d'assistanat » (Leplâtre 2002).

C'est autour de ces quatre hypothèses et des questionnements relatifs que s'est organisée la recherche que nous avons structurée en quatre temps. Avant de présenter les quatre parties de ce rapport, nous revenons brièvement sur notre méthodologie et l'échantillon de structures finalement retenues dans le cadre de cette recherche.

Notre entrée dans les pratiques d'accompagnement et dans le paysage de l'intermédiation repose sur une démarche empirique axée sur un travail monographique⁴. La composition de l'équipe de recherche nous a conduits à mener des investigations dans trois sites différents (Lorraine, Bretagne et Région Ile de France) avec des accentuations sur certaines structures et/ou certains types de prestations. L'enquête a été menée auprès de 30 organismes, soit davantage que les 23 organismes que nous envisagions au départ dans le cadre de notre projet. (cf. encart méthodologique). L'échantillon n'a pas vocation à une quelconque représentativité statistique de l'ensemble des structures spécialisées dans l'accompagnement vers ou dans l'emploi. Il est constitué de structures variées afin d'embrasser le champ de l'accompagnement dans sa multiplicité et sa complexité, et laisse une place à des structures qui apparaissent correspondre à des évolutions actuelles de l'accompagnement ou à des pratiques innovantes. Parmi les difficultés rencontrées dans le cadre de cette enquête, nous

⁴ Les enquêtes ont été menées pour partie par les chercheurs, mais aussi par des étudiants de master, en particulier en Bretagne. Des étudiantes du master 2 Politiques d'emploi, Ressources humaines, formation et insertion, Nathalie Le Treust, Sarah Roger et Adeline Meunier ont effectuées seules certaines monographies qui entraient dans le cadre de leur mémoire de recherche appliquée ; qu'elles en soient ici remerciées. Par ailleurs, bon nombre d'entretiens en Bretagne ont été retranscrits par des étudiants de master 1 dans le cadre de leurs travaux de méthodologie, qu'ils soient également remerciés pour leur travail minutieux.

mentionnerons particulièrement le refus qui nous a été fait par les Assedics de Lorraine et de leur hiérarchie nationale de procéder à une enquête auprès du prestataire privé auprès duquel sont orientés pour un accompagnement renforcé les demandeurs d'emploi indemnisés de la région retenus et volontaires. Au-delà de ce problème qui ne nous a pas permis de prolonger notre travail de comparaison entre les différentes structures autant que nous le souhaitions, soulignons que la plupart de nos interlocuteurs ont joué le jeu malgré des emplois du temps parfois très serrés, la durée des entretiens ne permettant pas dans certains cas d'approfondir tous les thèmes. Nous les en remercions ici.

Organisation du rapport

Dans la **première partie du rapport** intitulée « **l'accompagnement, une mise en perspective** », constituant le premier rapport intermédiaire remis à la DARES au troisième trimestre 2006/2007⁵, nous avons cherché à travers un état de l'art et sur la base de notre travail d'enquête à analyser la catégorie même de l'accompagnement. En lien avec nos première et quatrième hypothèses, nous avons recherché l'origine et retracé l'histoire de cette notion dans son « application » à divers domaines et pratiques, ce qui nous a conduits, d'une part, à souligner son caractère éminemment polysémique et, d'autre part, à l'interpréter à l'aune du mouvement « d'individualisation du social ».

La **deuxième partie** intitulée « **Accompagnement vers l'emploi, approche socio-institutionnelle** » (partie constituant le deuxième rapport intermédiaire remis à la DARES en décembre 2007 et remaniée depuis) dresse un panorama institutionnel du secteur en mettant en évidence les facteurs et les dynamiques d'évolution des politiques et des pratiques en matière d'accompagnement. Cette partie s'ouvre sur un premier chapitre qui inscrit la généralisation de l'accompagnement dans le contexte des inflexions des politiques de l'emploi et des évolutions du champ de l'intermédiation en France. Partant de l'idée que le développement, puis la généralisation de l'accompagnement des chômeurs auxquels nous assistons depuis près de dix ans en France procèdent d'une forme d'activation des chômeurs (qu'il s'agit tout à la fois d'inciter à travailler et d'accompagner vers l'emploi), nous revenons sur l'analyse des différents « modèles » (ou types) d'activation en Europe et sur la manière dont l'activation est promue par les institutions internationales (OCDE et Union Européenne). Ce détour nous permet de qualifier le type d'activation à l'œuvre dans l'accompagnement, tel qu'il s'est développé en France. Dans un deuxième chapitre, nous analysons les évolutions du dispositif français d'accompagnement des chômeurs tel qu'il s'est développé depuis 2001, au fil des conventions entre l'Unedic (en charge de l'indemnisation du chômage) et l'ANPE (en charge de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi). A partir d'exemples tirés de nos enquêtes, nous montrons comment ces évolutions travaillent les pratiques de ces acteurs centraux de l'accompagnement. Le troisième chapitre s'intéresse aux effets des changements institutionnels récents qui jalonnent le développement et la généralisation de l'accompagnement (fin du monopole théorique de l'ANPE, nouveaux contours du Service Public de l'Emploi, évolution des relations entre acteurs de l'emploi, notamment entre commanditaires et prestataires, projet de fusion entre l'ANPE et les Assedics). A cette occasion, ont été mis en regard les débats et les discours et représentations des acteurs des structures enquêtées. Nous avons en particulier recherché les effets des évolutions du secteur visant à mieux coordonner les interventions du Service public de l'emploi, mais aussi d'étendre son périmètre à de « nouveaux » acteurs, mis en concurrence et animés d'une logique marchande. Dans le quatrième chapitre, nous abordons les questions touchant à l'évaluation et à l'efficacité de l'accompagnement et du Service public de l'emploi (SPE). Ces questions sont apparues essentielles pour deux motifs : d'une part parce qu'elles occupent une place centrale dans les évolutions en cours (du dispositif d'accompagnement et du SPE) et dans les débats actuels, et, d'autre part, parce que la manière dont elles se posent à l'heure actuelle est de nature à affecter les pratiques d'accompagnement elles-mêmes. Le point de vue

⁵ Cette première version a fait l'objet d'enrichissements et constitue de fait la partie 1 du présent rapport final.

que nous avons adopté n'est pas celui d'évaluateurs cherchant à déterminer le degré d'efficacité des programmes, mais celui d'observateurs cherchant à illustrer la manière dont la diffusion des pratiques d'évaluation et les critères retenus travaillent les pratiques d'accompagnement et comment les acteurs (notamment à l'ANPE) perçoivent ces pratiques et se les approprient.

La troisième partie intitulée « Pratiques et institutions anciennes et contemporaines de l'accompagnement dans le secteur des pêches maritimes en Bretagne » se focalise sur une forme d'accompagnement ancienne, dans laquelle le parcours professionnel des personnes en recherche d'emploi s'inscrit dans un accompagnement « par le milieu », celui des pêches maritimes en Bretagne. Cette forme ancienne d'accompagnement est travaillée par les formes actuelles de l'accompagnement dans les politiques publiques, qui lui donnent un contenu plus centré sur la gestion institutionnelle publique individualisée des parcours d'accès vers l'emploi et dans l'emploi. Toutefois, si dans les politiques publiques, l'accompagnement relève plutôt d'une problématique de la « demande » centrée sur le demandeur d'emploi, ses difficultés et son projet, elle apparaît centrée sur « l'offre » dans le secteur des pêches, ce qui interroge la pertinence même de l'usage de la notion d'accompagnement lorsque ce dernier est mobilisé pour le renouvellement des viviers de main d'œuvre d'un secteur qui peine à recruter. Cette troisième partie aborde successivement les formes traditionnelles de « gestion de l'emploi » dans le secteur des pêches et notamment les pratiques traditionnelles d'accompagnement par le milieu (1), les facteurs de mutation et les innovations institutionnelles à l'œuvre (2) et enfin les apports particuliers de la problématique de l'accompagnement dans ces innovations institutionnelles (3).

La quatrième partie du rapport intitulée « Analyse des pratiques professionnelles d'accompagnement des chômeurs » se tourne vers les pratiques professionnelles développées dans le secteur de l'accompagnement des chômeurs. En lien avec notre deuxième hypothèse, l'analyse s'ouvre sur un examen du cadre institutionnel des métiers de l'« accompagnement » de façon à préciser la nature et le degré de structuration de ce champ professionnel. Au-delà de cette première étape qui montre une faible homogénéité dans les intitulés de poste et l'absence de convention collective commune, l'analyse du champ professionnel de l'accompagnement se poursuit par l'examen des qualifications et compétences requises et acquises des intervenants, ainsi que de leurs conditions d'emploi. Dans un second temps, une autre question centrale est soulevée, celle des pratiques concrètes de travail des « accompagnateurs » (contenu de travail, outils, méthodes, *etc.*). Une attention particulière est portée aux discours que ces derniers tiennent sur leur activité, leur identité professionnelle, la manière dont ils légitiment (ou non) leur action et dont ils l'évaluent. Dans cette optique, il a été intéressant de s'arrêter sur les difficultés que les « accompagnateurs » rencontrent dans leur activité, notamment liées aux limites de leur action, aux manques qu'ils signalent et qui entravent leur travail. Ces éléments permettent, en fin de partie, de livrer quelques constats sur le degré de professionnalisation du champ de l'accompagnement.

**PREMIERE PARTIE - L'ACCOMPAGNEMENT, UNE MISE EN
PERSPECTIVE**

A. Boulayoune

1. Introduction

La notion d'accompagnement a connu ces dernières années un véritable engouement et déborde aujourd'hui largement son cadre initial, le champ de l'action sociale, pour s'appliquer à des situations parfois très différentes les unes des autres. Avec son essor, l'accompagnement est devenu ainsi une notion polysémique qui requiert, pour en comprendre le/les sens, une mise en perspective dans une visée compréhensive. L'accompagnement, diront les sociologues, est une construction sociale qui nécessite d'être déconstruite, pour en saisir non seulement les enjeux théoriques, mais également pour comprendre ce que ce terme recouvre réellement dans les pratiques quotidiennes et le discours des acteurs concernés. Le succès du terme pourrait sans doute résulter d'un effet de mode, mais il pourrait tout autant traduire, comme le note G. Le Bouëdec (2002) « l'appel d'un changement de style de relations ». Cette notion a en effet envahi tous les domaines de la vie sociale et se présente ainsi comme vertueuse, consensuelle, propre à susciter l'adhésion. Elle n'en reste pas moins ambiguë, prenant des formes et des significations différentes au cours du temps et selon les acteurs qui y ont recours. A juste titre, nous pouvons à la suite de M. Paul qualifier l'accompagnement de « nébuleuse qui suscite des pratiques aux configurations fluctuantes » (Paul M., 2002).

Nous proposons dans cette première partie une mise en perspective de la notion d'accompagnement. Nous chercherons d'abord à situer le contexte d'émergence de l'accompagnement en partant des premières expériences d'accompagnement qui se développent dans les années 70 dans le champ de l'Action Sociale. Son extension à d'autres champs de l'intervention publique et à de nouveaux publics au cours de la décennie 90 va rendre plus opaque encore ses frontières (2). Les démarches d'accompagnement s'étendent désormais à des situations bien au-delà des registres classiques de l'Action Sociale mais renvoient toujours à la question de l'intégration des individus à la société, aujourd'hui essentiellement lié aux difficultés d'insertion dans l'emploi (3).

2. L'accompagnement : contexte d'émergence et polysémie de la notion

2.1. L'accompagnement : une pratique initialement centrée sur la personne et ses difficultés propres

L'accompagnement social, une pratique largement éprouvée dans le champ de l'action sociale

L'usage du terme accompagnement semble suivre des chemins semblables à d'autres termes, comme celui d'exclusion, d'individualisation ou encore d'insertion. Largement mobilisées par de multiples acteurs institutionnels, professionnels, associatifs..., ces notions sembleraient désigner des situations nouvelles, des contextes nouveaux, qui appellent des interventions également novatrices. En pareil cas, cette prolifération de notions « nouvelles » conduit inévitablement à la confusion et à la saturation (comme ce fut le cas à la fin des années 80 avec l'usage du terme exclusion⁶). Le terme d'accompagnement n'est pourtant pas récent. Jusqu'au milieu des années 70, G. Le Bouëdec indique que l'usage du terme accompagnement était resté très limité et bien circonscrit à des pratiques traditionnelles, musicales⁷, spirituelles et médicales⁸ : « [la] marque originelle de l'accompagnement tient dans l'idée que celui-ci concerne les situations dans lesquelles il y a un acteur principal que, d'une manière ou d'une autre, il s'agit de soutenir, de protéger, d'honorer, de servir, d'aider à atteindre son but ; en aucun cas il ne s'agit de le supplanter en prenant sa place ou le devant de la scène, de le diriger. Posture modeste donc... » (Le Bouëdec, 2002, pp.14-15).

L'approche sémantique proposée par N. Spéroni (2000), fait apparaître les significations profondes du terme, comme point d'appui à une réflexion plus large concernant les pratiques professionnelles en construction. L'auteur dégage ainsi trois thèmes fortement liés et inscrits dans les parties isolables du mot accompagnement : solidarité, mouvement et action⁹ ; termes qui évoquent une sorte de philosophie de la pratique d'accompagnement.

Si la notion d'accompagnement rencontre aujourd'hui un vif succès, elle ne correspond pas une pratique récente. On en trouve les prémisses dans les années 70 dans le champ de l'Action

⁶ Rappelons que ce terme est, comme le note E. Balibar, issu de la catégorisation officielle à laquelle procède l'administration, la classe politique, les appareils médiatiques et plus généralement idéologiques (Balibar E., 1992), terme que de nombreux chercheurs reprennent parfois à leur compte sans vraiment en questionner le champ de production (voir par exemple l'ouvrage dirigé par S. Paugam (1996) où l'exclusion reste la matrice dans laquelle sont pensés les changements en cours, même si des précautions d'usage sont soulignées quant à la portée scientifique de ce terme).

⁷ Voir à ce sujet l'article proposé dans l'Encyclopedia Universalis qui fait directement référence à la musique : « La notion d'accompagnement est directement liée à l'état actuel de la musique, c'est à dire qu'elle n'est explicable que si l'on tient compte de l'évolution historique qui a amené cet art au point où il en est aujourd'hui » (Encyclopedia Universalis, 1968, vol.I, p. 99).

⁸ L'accompagnement des patients en phase terminale.

⁹ Pour l'auteur *ac* est associé à *ad* qui signifie direction, but à atteindre... renvoyant à l'idée d'action, *com* à *cum* qui signifie réunion, adjonction, égalité... *pagn* du latin *panis* qui donnera compagnon, compagnie, compagnonnage... renvoyant à l'idée de solidarité, puis les déclinaisons : (er) le verbe, (ement) le nom d'action, (ateur) le nom de l'agent (Spéroni S., 2000, p. 24).

Sociale. Notons d'abord que des types d'intervention assez proches de l'accompagnement sont d'usage depuis longtemps chez les travailleurs sociaux (principalement chez les assistant(e)s de service social). Il s'agit là d'une démarche dite de suivi social qui consiste à prendre en charge des groupes sociaux spécifiques rencontrant des difficultés d'intégration à la société (pour l'essentiel des groupes sociaux n'ayant pas intégré la dynamique salariale). Cette démarche de suivi social va s'appliquer jusqu'à la fin des années 70 avant d'être remise en cause par la suspicion qui va peser fortement sur cette pratique, assimilée à un véritable contrôle social des populations pauvres¹⁰. Un autre terme va progressivement supplanter celui de suivi social : l'accompagnement social. Ce terme apparaît au début des années 80 dans le champ de l'Action Sociale, il se veut porteur d'une pratique nouvelle d'intervention sociale, dégagé de toute connotation négative. Alors que le suivi social [semblait] lié à des pratiques plus traditionnelles de travail social, fondées sur une perception unilatérale de l'action¹¹ (Guele J. et alii, p.8, 2003), l'accompagnement social semble désormais reposer sur un autre type de relation, impliquant de manière différente les parties en présence. L'accompagnement social va être promu comme une nouvelle forme de prise en charge, visant à replacer la personne au centre d'un processus interactif. L'idée consistera à établir une forme d'échange volontaire, « reposant sur une éthique d'engagement réciproque entre les personnes » (Guele J. et alii, p.8, 2003).

Les premières expériences d'accompagnement social feront suite à la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées¹². C'est en effet à partir de 1978 que certains centres d'aide par le travail (CAT¹³) vont se doter de services d'accompagnement destinés à favoriser l'intégration des personnes handicapées dans le milieu ordinaire. Ces expériences vont ensuite se développer dans d'autres champs de l'Action Sociale. Dans le secteur du logement social, puis progressivement, l'accompagnement social va se généraliser dans différents domaines de l'intervention sociale (notamment en 1988, avec la mise en œuvre du RMI -cf. infra-).

A la fin des années 80, l'accompagnement social est désormais posé comme l'une des nouvelles modalités de l'intervention sociale. Ainsi, dans le cadre du XI^e Plan¹⁴, l'accompagnement social est défini comme l'une des quatre grandes fonctions du travail social (fonctions de diagnostic social, de mise à disposition d'une offre, de promotion collective et d'accompagnement, -UNIOPSS, 1995-).

Formes et contenus de l'accompagnement social dans le travail social

Tel qu'il semble défini à l'origine, l'accompagnement social s'apparente à une démarche interactive, dont le mode opératoire repose essentiellement sur la recherche d'une dynamique

¹⁰ On renvoie notamment à un numéro spécial de la revue Esprit, « Normalisation et contrôle social », Mai 1976.

¹¹ Ce qui peut d'ailleurs expliquer que ce terme ait été rapproché de l'idée d'un contrôle social effectué sur les personnes, ou tout le moins l'exercice d'une certaine contrainte.

¹² Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées n° 75-534 du 30 juin 1975.

¹³ Les centres d'aide par le travail sont créés par décret le 02 septembre 1954. Ce sont des établissements médico-sociaux qui offrent aux personnes handicapées des activités productives et des soutiens sociaux, éducatifs, médicaux et psychologiques qui conditionnent leur exercice. La circulaire 60 AS du 08 décembre 1978 qui fait suite à la loi de 1975 en faveur des personnes handicapées, donne une nouvelle base réglementaire aux CAT qui se traduira notamment par la mise en place d'un accompagnement social et professionnel adapté aux personnes handicapées.

¹⁴ Rapport des travaux du groupe « Evolution du travail social », 1992.

d'échange et de confiance réciproque. Ce mode opératoire auquel ont recours les travailleurs sociaux, avant même que cette pratique ne se généralise à d'autres sphères de l'action publique, présente des caractéristiques particulières. La nature de l'intervention s'inscrit dans une visée psycho-socio-éducative, qui porte sur l'amélioration du comportement social des personnes pour faciliter leur intégration sociale. Ce travail s'accomplit certes dans un cadre institutionnel complexe, à l'aide d'outils et de techniques diverses¹⁵, mais se réalise essentiellement par la parole. Le cadre temporel de l'intervention n'est pas et ne peut être défini, il varie en fonction des difficultés recensées et donc du temps nécessaire à leur résolution. La variété des interventions sociales peut sans doute se résumer à une activité de médiation où l'accompagnement social sert de fil conducteur. Ce qui fait dire à L. Tremblay que « l'accompagnement dans le quotidien de personnes en difficulté, le soutien que [les travailleurs sociaux] sont censés accomplir auprès d'elles, sont les aspects essentiels de leur professionnalité [...] le rôle d'accompagnateur est celui qui occupe une plus grande place dans cette profession » (Tremblay L., 2003). L'accompagnement peut, selon l'auteur, prendre différentes formes selon les difficultés rencontrées par les personnes et le milieu dans lequel les services sont rendus. D'une façon générale, poursuit-il, « accompagner veut dire être présent auprès d'une personne, lui donner les soins et le soutien psychologique nécessaires pour qu'elle réussisse à résoudre ses difficultés et se donner une meilleure qualité de vie » (Tremblay L., 2003, p. 13). Il ajoute que l'une des conditions essentielles pour remplir le rôle d'accompagnateur est d'arriver à créer un lien de confiance avec la personne, conditionnel à toute forme d'intervention. L'intervention des travailleurs sociaux s'inscrit ici dans une démarche visant à réadapter ou réinsérer socialement les individus en vue de favoriser leur autonomie.

Cette forme d'accompagnement est au centre de la relation d'aide, outil largement mobilisé par les professionnels du social. L'accompagnement social prend toute son importance dans la relation d'aide. Celle-ci consiste, selon L. Tremblay à amener « une personne à faire de nouveaux apprentissages, à poser de nouveaux gestes pour arriver à satisfaire ses besoins ou à résoudre ses difficultés. » (Tremblay L., 2003, p.17). Dit autrement, il s'agit dans ce processus d'aide, de soutenir et de guider les individus de façon à ce qu'ils prennent conscience de la situation dans laquelle ils se trouvent de manière à la faire évoluer dans un sens « positif ». Dans son principe l'accompagnement doit se distinguer des pratiques « classiques » d'action sociale (aide, tutelle, assistance...) puisque la relation qui s'établit entre les deux parties n'est pas imposée. L'accompagné doit « poser de nouveaux gestes, faire preuve de créativité, d'innovation, [...] La personne doit s'apercevoir que les moyens qu'elle utilise pour s'adapter ne sont plus efficaces, ne répondent plus à ses besoins de manière satisfaisante. Elle doit briser un cercle vicieux, abandonner d'anciens schèmes d'adaptation et les remplacer par de nouveaux ». (Tremblay L., p. 18).

Cette posture, que l'on peut qualifier de normative, semble être le point commun d'une démarche d'accompagnement social. On en trouve un résumé dans le dictionnaire critique d'Action Sociale : « Au quotidien l'accompagnement se traduit...par des situations micro-sociales [...] L'acte ou le processus interactif de comprendre ou de faire comprendre exige des relations de proximité où l'échange s'effectue dans une sphère affective » (Barreyre J.Y et alii, 1995, p. 16). Les auteurs soulignent également que « l'accompagnement dans le cadre d'une intervention sociale est aussi un processus méthodologique d'une relation contractuelle d'insertion entre un agent spécialisé et un usager d'un service ou un dispositif d'action sociale. Il repose sur trois dimensions, trois compétences, de la pratique professionnelle : la

¹⁵ Nous renvoyons ici à Ion J. et Tricart JP., 1984.

prise en compte de la situation sociale, telle qu'elle est construite par l'utilisateur, sujet de droit ; la compréhension de la dynamique de l'action dans le cadre des contraintes, des potentialités et des événements qui la fondent ; l'adaptation de l'action commune à un champ de possibilités stratégiques (Barreyre J.Y et alii, 1995, p. 16-17).

Le recours à l'accompagnement n'est pas un choix fortuit comme l'indique les auteurs. On pourrait en effet faire référence à d'autres termes comme l'aide, le soutien, le tutorat, le suivi, ou encore la tutelle, mais ces notions ne semblent pas, selon eux, équivalentes. L'accompagnement se distinguerait des autres termes en ce sens qu'il fonde une relation contractuelle (qui n'implique pas nécessairement un contrat effectif, mais relève d'un contrat « informel » ou « moral »), qui « suppose au départ un libre arbitre des futurs partenaires (et) qui débouche sur une relation volontaire où la place et le rôle de chacun, comme l'objet de la relation et sa durée sont clairement définis. » (Barreyre J.Y et alii, 1995, p. 18). L'accompagnement serait censé annihiler tout effet de dépendance, s'opposer à une prise en charge contrainte des individus, synonyme d'assistanat. Nous aurions affaire à des agents non pas passifs, mais à des agents actifs de leur insertion, aidés pour cela par des accompagnateurs munis de techniques et disposant d'outils aptes à développer les ressources et solliciter les compétences des accompagnés.

Si le contexte d'émergence de l'accompagnement trouve ainsi son origine dans le secteur de l'Action Sociale, il ne donne pas lieu cependant à des pratiques unifiées, encore moins à une définition précise et claire. Faisant référence à une étude relative à l'accompagnement des handicapés en Belgique, D. Vrancken et C. Macquet soulignent la forte labilité du concept d'accompagnement, « L'accompagnement s'est élaboré progressivement, au sein de différents services, au gré des expériences de terrain, sans véritable matrice conceptuelle de base. Aucune prescription méthodologique ou de contenu n'a été définie par les textes de loi qui ont laissé le concept totalement ouvert sur la pratique » (Vrancken D., Macquet C., 2006, p. 164). A la suite des auteurs, il nous faut en effet insister sur la versatilité de cette notion et des pratiques qu'elle suscite, y compris d'ailleurs lorsqu'elle s'applique dans un champ spécifique d'intervention. Ainsi, J. Guele et alii (2006) constatent une indétermination des frontières entre des formes d'accompagnement pourtant différenciées dans leurs principes. C'est le cas par exemple de l'accompagnement social « spécifique » (qui s'applique à des publics ciblés et/ou à des situations bien identifiées comme l'Appui Social Individualisé -ASI¹⁶- ou l'Accompagnement Social Lié au Logement -ASLL¹⁷-) et de l'accompagnement social « généraliste » (qui s'applique dans le cadre du RMI de manière indifférenciée à l'ensemble

¹⁶ L'ASI est une mesure qui consiste en un accompagnement individualisé sur 6 mois des personnes en difficulté afin de favoriser leur insertion sociale et professionnelle. Elle a pour objectif de dépasser les difficultés sociales et personnelles qui font obstacle à la recherche d'emploi, en travaillant sur les « préalables » à l'emploi. Le contenu de l'ASI est large (les principaux domaines d'intervention sont l'emploi, le logement et la santé et trois axes d'intervention sont privilégiés : la socialisation, la restauration de la personne et la redynamisation professionnelle), mais s'inscrit dans une finalité d'insertion professionnelle à moyen terme. L'ASI est donc un accompagnement global, associant insertion sociale et insertion professionnelle au cours duquel un projet d'insertion clair doit être élaboré. Les bénéficiaires de l'ASI sont les chômeurs de longue durée en grande difficulté, les chômeurs de plus de 50 ans, les personnes handicapées nécessitant un suivi particulier pour accéder à l'emploi, les jeunes de moins de 26 ans et les bénéficiaires du RMI. La durée maximale de la mesure est de 6 mois renouvelable 1 fois après accord de la DDASS.

¹⁷ L'ASLL a pour objectif de favoriser l'accès ou le maintien dans le logement des ménages en difficulté, dans une perspective d'insertion durable. L'intervention est en principe limitée dans le temps, et, est subordonnée à l'adhésion des ménages concernés. Elle est réalisée par un travailleur social dans la plus part des cas. C'est le Fonds Social pour le Logement (FSL) qui finance les mesures d'ASLL.

des ayants droits). Cette indétermination des frontières est également soulignée par L. Bertrand et N. Houard : « La teneur réelle de [l'ASLL] est difficile à contrôler finement. Certains cahiers des charges ont donné une définition stricte d'un accompagnement qui serait exclusivement réservé aux problématiques du logement. Dans la pratique, les problèmes des usagers sont souvent beaucoup plus complexes et enchevêtrés et les travailleurs sociaux des associations sont amenés à avoir une approche plus globale de ce qui leur est officiellement prescrit » (Bertrand L. et Houard N., 2005, p. 6).

A titre d'hypothèse, on peut soutenir que l'accompagnement s'est progressivement imposé comme une fonction « naturelle » au sein des missions publiques d'aide à l'insertion et à l'emploi, puisque précisément la fonction de l'accompagnement est d'apporter tout à la fois aide, soutien, conseil aux personnes en difficulté. Avec l'avantage que le terme est suffisamment générique pour dégager un consensus¹⁸ parmi les acteurs de l'emploi et l'insertion non pas au regard des pratiques (qui sont diverses), mais dans ce que ces acteurs ont le sentiment de partager : une culture commune de l'accompagnement qui passe par la parole et plus généralement par le recours à un panel d'outils de type psycho éducatif fondés sur la réflexivité et l'introspection (établissement d'un bilan, élaboration d'un contrat, construction d'un projet, détermination d'un parcours, démarche d'évaluation...). Ces outils sont devenus en effet d'usage courant et forgent cette culture de l'insertion, orientée vers une individualisation (voire une psychologisation¹⁹) des situations à traiter. L'accompagnement s'inscrit bien dans cette perspective d'un renouveau de l'action en adoptant cette vision dominante de l'insertion, tout en donnant le sentiment d'insuffler une nouvelle dynamique à ces missions souvent critiquées pour leur manque d'efficacité (Castra D., 2003), voire d'enfermer les individus dans une culture de l'assistance (Liénard G., 2001). L'accompagnement semble ainsi être tout le contraire d'une culture de l'assistance puisque dans ses principes, il accorde une place importante à la responsabilité de chacun et à l'engagement réciproque.

2.2. Champs d'application de l'accompagnement et polysémie de la notion

Si la notion d'accompagnement social se développe initialement dans le champ de l'Action Sociale, elle va rapidement se déployer dans d'autres domaines de l'action publique (éducation, emploi, formation...). Son développement récent dans les politiques de lutte contre le chômage en particulier, ne tient pas selon nous à la capacité de cette pratique à résoudre des problèmes « d'inadaptation sociale », qui seraient propres au domaine supposé de l'Action Sociale. Il renvoie à l'idée selon laquelle l'accompagnement, comme pratique discursive, permettrait de répondre au plus près aux problèmes posés par le chômage et ses conséquences, en renforçant la proximité entre l'intervenant et le chômeur de façon à accélérer le retour à l'emploi.

La notion d'accompagnement se développe, rappelons-le, dans un contexte de chômage

¹⁸ A la différence du terme « suivi » ou « suivi social » qui, comme nous l'avons noté plus haut, a été abandonné.

¹⁹ La notion renvoie à l'idée d'un « recouvrement des problématiques sur la construction sociale de la frontière entre la santé mentale et la précarité sociale ». Voir à ce sujet les journées d'études des 14 et 15 octobre 2005, organisées par le GRACC, Université de Lille 3. Dit autrement l'idée de psychologisation a à voir avec une certaine représentation du chômage et des chômeurs qui consiste à poser ces derniers comme des « objets de soins », justifiant des traitements spécifiques, de type psychologique qui n'ont par conséquent plus grand chose à voir avec la recherche d'emploi.

massif. Le recours récent et généralisé à la pratique de l'accompagnement témoigne ainsi d'une redéfinition des formes de l'intervention publique qui, dans son principe, se traduit par une volonté de mise en cohérence de l'action. Cela revient à dire qu'il ne s'agit plus vraiment de traiter un problème de manière isolée, mais un ensemble de problèmes dans une même dynamique, en mettant au cœur du processus la personne à traiter. Pourtant, l'accompagnement génère des pratiques bien différentes selon le contexte où il s'applique et les personnes qui en bénéficient.

Une diversité de champs et de pratiques

Il existe de multiples formes et pratiques d'accompagnement dans des domaines variés. J. Ardoine (2000), puis à la suite G. Le Bouëdec (2002), en proposent une typologie en huit domaines.

- Le domaine musical. L'accompagnement renvoie ici à une acception assez classique qui « tout à la fois complète les chants ou les mélodies de solistes ou de groupes et les met ainsi en valeur en contrastant avec eux... ».
- Le domaine éducatif, scolaire et universitaire. Outre les relations personnalisées entre maîtres/élèves, professeurs/étudiants ou formateurs/formés, on trouve dans ce domaine des mesures d'accompagnement spécifiques s'adressant préférentiellement aux enfants réputés en difficulté scolaire et sociales dans l'enseignement primaire et secondaire. L'enseignement supérieur n'est pas exempt de ce type de mesures, quoiqu'elles restent peu formalisées et ne visent pas le même objectif²⁰. Les formes d'accompagnement les plus répandues dans le cycle supérieur restent le suivi des travaux d'étudiants (mémoires, thèses...projets, stages).
- Le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation continue des adultes. Dans ce domaine, l'archétype de l'accompagnement a été d'abord le « compagnonnage » pour devenir par la suite l'apprentissage, pratique réputée s'inscrire dans une relation singulière et personnalisée entre un patron et un apprenti. S'y ajoutent les pratiques de formation continue en plein essor et qui se déclinent sous diverses formes (promotion, (re)conversion, (ré)orientation) et nécessitent dans tous les cas des formes pédagogiques particulières et singulières.
- Le domaine sportif. Les fonctions attribuées à l'entraîneur ou coach, relève aussi et à leur manière d'une démarche d'accompagnement, laquelle vise à préparer les sportifs à des compétitions et à des performances.
- Le domaine clinique des soins médicaux et hospitaliers, de la psychothérapie et de la psychanalyse. C'est sans doute dans ce domaine de la « souffrance humaine » comme le souligne l'auteur où la démarche d'accompagnement semble importante « autant dans la perspective d'une guérison, d'un rétablissement, d'une réhabilitation que dans celle de rechercher des ressources pour la supporter et la comprendre en vue de mieux la combattre ».
- Le domaine juridique et social. La fonction d'accompagnement a pour objectif dans ce domaine « de protéger, de prendre soin, d'assister, d'aider ». Des mesures spécifiques d'accompagnement de toute sorte, selon les situations des individus, existent dans ce domaine : des mesures de prévention, de rééducation, de protection ou d'assistance sociales.

²⁰ Nous renvoyons ici à la fonction nouvelle de directeur d'études, dont l'un des objectifs est d'accompagner les étudiants qui double ou triple leur 1^o année. Les moyens, les méthodes à mettre en œuvre sont laissées à l'appréciation de chaque département ou directeur d'études.

- Le domaine socio-économique. Très marqué par la culture nord-américaine du management, ce domaine a développé, via de grandes entreprises, des formes d'accompagnement de type managérial comme le coaching, le conseil, la consultance, réservées essentiellement aux fonctions d'encadrement.

- Le domaine de la solidarité et de la coopération internationale. Ce sont essentiellement les actions de coopération qui forment l'essentiel de ce que peut ici recouvrir la notion d'accompagnement. Dans ce cadre, les organisations non gouvernementales mobilisent des coopérants accompagnant des projets en lien avec leurs partenaires locaux.

La diversité de champs et de pratiques que fait apparaître la notion d'accompagnement souligne son caractère protéiforme, dans les pratiques qu'elle suscite comme dans les situations où elle s'applique. La notion d'accompagnement touche en définitive tous les aspects de la vie sociale d'une façon plus ou moins prégnante. Si l'accompagnement laisse place à des pratiques aux configurations fluctuantes, on peut cependant souligner des points communs :

une mise en relation dans une « temporalité-durée constituant une forme de processus » (Ardoino 2000, p. 11), qui suggère un cheminement commun variant en fonction des dispositifs et modes d'accompagnement existant²¹ ;

l'existence de relations personnalisées, interactives, s'effectuant dans un rapport à l'autre toujours complexe ;

une démarche « constituée d'un ensemble de comportements et de conduites étayés par des savoirs théoriques et pratiques, constituant un type de professionnalité » (Ardoino 2000, p. 15).

Ces points communs ne sauraient cependant cacher les difficultés réelles à cerner avec précision une notion que tout à chacun (professionnel de l'emploi, intervenant du social...) peut, en définitive, définir à son gré au regard de ses propres pratiques.

L'accompagnement : une notion polysémique

L'accompagnement, on le voit, reste une notion pour le moins ambiguë puisqu'elle décrit des situations diverses et s'applique à des contextes parfois très différents les uns des autres. A défaut d'en dresser une liste exhaustive, listons quelques unes des situations ou cas d'accompagnement les plus connus (accompagnement dans l'emploi, des malades en fin de vie, commercial, scolaire, personnel ou « coaching », social, économique, psychologique, du changement, des restructurations, à la création d'entreprises, à la recherche d'information économique...). Nombre de domaines de l'intervention publique (santé, social, emploi, formation...), ainsi que des activités du secteur privé mobilisent désormais cette forme d'intervention. Les secteurs de l'emploi et de la formation se sont depuis peu engagés dans cette voie, même si des pratiques proches de l'idée d'accompagnement étaient déjà en vogue au début des années 80 dans le cadre de l'insertion des primo-demandeurs d'emploi. Ainsi, à

²¹ L. Barbe (2002), souligne à juste titre que « les modes d'accompagnement sont transformés par les dispositifs dans lesquels ils s'insèrent, particulièrement la temporalité qu'ils définissent ». Il distingue deux types de dispositifs selon la temporalité qui lui est associée : les dispositifs à durée déterminée de six mois (Accompagnement Social Individualisé -ASI- et Accompagnement Social Lié au Logement -ASLL-) et les dispositifs où l'accompagnement dure finalement le temps où la personne est présente et qui s'arrêtent si une solution est trouvée (les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale -CHRS-, les Missions Locales...).

l'issue du rapport de B. Schwartz (1981)²², les missions locales et PAIO instituaient une prise en charge spécifique et globale des jeunes primo-demandeurs d'emploi. Il s'agissait, pour chaque jeune, d'établir une sorte de cursus personnalisé devant favoriser leur insertion professionnelle. Ce cursus comportait un suivi tout au long du parcours d'insertion y compris en entreprise avec la mise en place du principe du tutorat. Il y a de fortes similitudes entre ces premières intentions en matière d'insertion des primo-demandeurs d'emploi et ce qui semble dominer aujourd'hui dans le traitement du chômage.

La notion semble ainsi s'appliquer de manière générique à des contextes divers. Il y a cependant des points communs à ces diverses formes d'accompagnement, ils décrivent une posture générale qui consiste à guider, appuyer, soutenir ou encore aider. L'accompagnement renvoie également à l'idée de suivi, d'assistance, d'information, de conseil, de « guidance »²³.

Malgré l'absence de définition précise, on peut entrevoir non pas le rôle que pourraient jouer les professionnels dans ce domaine, mais leurs grandes lignes d'action. Les « accompagnants » ou « guidants » seraient des facilitateurs de projets, mettant à disposition des accompagnés des ressources (outils, techniques, moyens), ainsi que leurs compétences pour assurer le succès de l'action entreprise. La polysémie du terme réside alors dans les types de projets, d'actions entreprises ainsi qu'au regard des profils des individus concernés. Développer les potentiels personnels et professionnels d'un individu pour en augmenter davantage les ressources économiques, sociales... n'a pas le même sens que prendre en charge des personnes en difficulté d'emploi. Sans verser dans une simplification excessive et en nous tenant aux domaines qui nous intéressent plus particulièrement (l'emploi, l'insertion et la formation au sens large), on pourrait à ce stade de la réflexion concevoir un champ d'exercice de l'accompagnement s'apparentant à un continuum formé de deux pôles extrêmes où s'étirent des situations intermédiaires variées. A un pôle, l'accompagnement s'adresserait à des personnes réputées rencontrer des difficultés de tous ordres (scolaires, sociales, économiques, professionnels, de santé ...), renvoyant à leur « degré d'intégration globale » à la société. A l'autre pôle, l'accompagnement s'appliquerait à des personnes en quête de promotion et gratifications. Entre ces deux pôles se déclinaient des situations intermédiaires variées, réputées plus ou moins problématiques (le tutorat d'accompagnement méthodologique et pédagogique destinés à certaines catégories d'étudiants, le coaching scolaire, l'accompagnement à la création d'entreprise...). Dès lors, on peut aisément supposer que les formes ou types d'accompagnement dans les domaines de l'emploi, l'insertion et la formation sont tributaires de la position des individus dans la structure sociale ; position qui renvoie dans ce cas de figure à une combinaison classique ressources/difficultés²⁴ (schéma ci-dessous).

²² Précisons que le rapport Schwartz ne fait pas allusion à des pratiques d'accompagnement, mais à des formes d'action qui s'en rapprochent.

²³ De manière générale ce terme est peu utilisé en France. A notre connaissance son champ d'application se réduit bien souvent à un aspect purement pédagogique comme par exemple la guidance de travaux universitaires (mémoires...).

²⁴ Les ressources renvoient aux différents moyens ou capitaux dont disposent les individus (social, économique, culturel, symbolique) qui déterminent leur plus ou moins grande capacité d'action (le champ des possibles). Les difficultés renvoient tout à la fois aux conditions concrètes d'existence des individus, aux modes de classement sociaux des groupes en fonction de leur volume de capitaux, aux représentations sociales dont ils font l'objet.

Tableau 1. Quelques types d'accompagnements dans les domaines de l'emploi, la formation et l'insertion selon les ressources et difficultés des personnes.

L'insertion selon les ressources et difficultés des personnes.			
Difficultés +	Ressources +		Difficultés -
	A Accomp. étudiants dispositifs de soutien (aide pédagogique, orientation...)	B Accomp. managers, gratifications sociales, économiques type coaching ou autre Accomp. création entreprise accès activité libérale	
	C Accomp. social (RMI, CLD), scolaire (élèves en situation d'échec scolaire et social), ASLL	D Accomp. chômeurs type libre accès Accomp. promotion sociale amélioration de la qualification	
	Ressources -		

A : Dans ce type d'accompagnement les difficultés contrebalancent en partie les ressources.

B : Les ressources importantes se conjuguent avec des difficultés moindres, voire l'absence de difficultés.

C : Les personnes concernées par ces types d'accompagnement cumulent de nombreuses difficultés et disposent de ressources moindres.

D : Les ressources des personnes concernées par ces types d'accompagnement peuvent être qualifiées de « moyennes », cependant qu'ils ne rencontrent pas de difficultés qui pourraient faire échec à leur parcours promotionnel.

A l'origine, ancrée dans les missions traditionnelles de service social, l'accompagnement se diffuse dans les années 70-80, aux politiques publiques en matière d'habitat social et de gestion du handicap. Si son extension à ces autres champs de l'intervention sociale va donner lieu à une diversité de pratiques, l'accompagnement affiche cependant un même objectif : favoriser l'intégration des personnes en difficulté par des réponses individualisées cherchant à prendre en compte les dimensions multiples et globales de l'insertion. La forme de la relation instituée dans les pratiques d'accompagnement se veut différente d'une « prise en charge » institutionnelle des problèmes à traiter, puisque l'accompagnement -tel qu'il est défini- se fonde sur l'engagement volontaire des personnes accompagnées et une réciprocité dans l'échange assise sur une relation de confiance. Ainsi, l'implication des individus dans le processus d'insertion est ici essentielle dans la résolution des problèmes rencontrés puisque l'accompagnement s'appuie sur les capacités des personnes à développer leurs ressources propres, leurs capacités d'initiative et de choix pour bâtir un projet de vie (UNIOPSS, 1995).

Aussi, le recours récent à l'accompagnement dans de nombreux domaines de l'intervention publique mais également dans les entreprises privées, va peu à peu conduire à rendre plus opaque les contours et la finalité des pratiques associées à cette notion.

3. L'extension de l'accompagnement aux politiques de l'emploi : un nouveau référentiel dans le traitement des situations de chômage et de précarité ?

Nous avons jusqu'ici évoqué l'accompagnement social, « héritier » du suivi social, une forme traditionnelle d'accompagnement propre au champ de l'action sociale. Cependant les pratiques d'accompagnement (y compris d'accompagnement social) ne sont plus aujourd'hui circonscrites à des catégories de la population autrefois identifiées à partir de la précarité de leurs conditions d'existence²⁵. Cette forme d'accompagnement qualifiée de sociale par la nature même de l'intervention (marquant en cela son enracinement dans les missions traditionnelles du service social) est certes toujours privilégiée comme moyen d'action dans le champ du travail social, mais ne lui est pas (ou plus) spécifique. Bien qu'il reste souvent associé à ce secteur d'intervention, l'accompagnement s'est développé au-delà même des frontières du travail social. En s'étendant à un nombre grandissant d'individus et de situations, les pratiques d'accompagnement se sont diversifiées en même temps qu'elles se sont opacifiées : de nombreuses formes d'intervention peuvent être qualifiées d'accompagnement, sans que l'on puisse avoir une idée précise de ce à quoi renvoie des interventions de ce type²⁶. L'extension des pratiques d'accompagnement aux politiques de lutte contre le chômage²⁷ s'inscrit en somme dans la continuité du mouvement d'individualisation du traitement du chômage initié à la fin des années 80, qui porte en germe les principes sur lesquels se fondent l'accompagnement. La montée en force des pratiques d'accompagnement dans le champs des politiques de lutte contre le chômage ne va faire que renforcer et confirmer le caractère individualisant des formes de l'intervention publique, comme cela est d'ailleurs suggéré dans les recommandations du X^e Plan²⁸.

Nous proposons maintenant de décrire à grands traits le processus ayant conduit à l'extension

²⁵ Nous renvoyons ici aux populations « traditionnelles » des services sociaux (avant même la création du RMI) définies à partir de leurs difficultés d'intégration socio-économique à la société : les « pauvres », les « familles en difficulté »... suivis par les assistant(e)s de service social.

²⁶ Dans le cadre de nos premières investigations empiriques, nous avons rencontré plusieurs acteurs de l'insertion et de l'emploi déclarant faire de l'accompagnement ou être en situation d'accompagner des personnes, sans en énoncer de manière précise le contenu ou à quel type de pratique ou d'intervention ils se réfèrent. « On a toujours fait de l'accompagnement » ou « l'accompagnement fait partie du travail que l'on fait auprès des personnes en difficulté ». Nous développerons plus en détail cette dimension de la recherche au terme de notre travail de terrain. Il apparaît pour l'heure que les personnes rencontrées n'interprètent pas de la même manière leurs pratiques d'accompagnement.

²⁷ L'accompagnement est étendu à partir de 1989 dans les structures d'insertion par l'économique. Il devient une spécificité et « l'une des modalités d'évaluation de la conformité des projets et de niveau de financement qui peut être obtenu [par ces structures] » (UNIOPSS, 1995, p. 143)

²⁸ Le rapport de la commission « Relations sociales et emploi » du X^e Plan, présidée par M. Aubry (Commissariat Général du Plan, 1989) suggère dans ses recommandations de développer les actions qui permettent de construire des parcours individualisés pour les chômeurs afin de contourner l'hétérogénéité des situations de chômage : « ...le bilan approfondi, le suivi du demandeur d'emploi dans son parcours d'insertion, et la valorisation des différentes étapes de ce parcours...forment donc une suite logique qui n'est qu'imparfaitement mise en pratique aujourd'hui...Il est clair que sa mise en œuvre à grande échelle, pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, supposera des moyens à la fois humains et financiers qui sont sans doute hors de portée dans l'immédiat » (pp. 268-269).

de l'accompagnement dans le champ des politiques de lutte contre le chômage. Nous verrons ensuite ce que disent les professionnels de l'insertion à propos de cette démarche, comment conçoivent-ils sa mise en œuvre au regard des publics dont ils ont la charge. Enfin, nous suggérerons quelques voies d'analyse concernant l'essor des pratiques d'accompagnement dans la lutte contre le chômage et l'exclusion.

3.1. L'individualisation : point d'ancrage de l'accompagnement

Si l'on veut saisir le sens de l'accompagnement et son irruption dans le champ des politiques publiques de lutte contre le chômage et l'exclusion, il nous faut resituer cette notion dans un ensemble d'actions sur le chômage et ses conséquences multiples, qui au fil du temps, s'est resserré progressivement sur l'individu-privé d'emploi. Des actions massives et indifférenciées sur le chômage, aux mesures ciblées²⁹, l'accompagnement des chômeurs semble aujourd'hui traduire de nouvelles manières d'agir sur la privation d'emploi. Si le traitement massif est toujours d'actualité, il semble cependant s'inscrire dans un cadre d'action renouvelé, tant au regard des catégories de chômage instituées que du point de vue des formes de l'action. La tendance qui se fait jour, peut se résumer dans une volonté de plus en plus marquée de « responsabiliser » les chômeurs, d'en faire les acteurs de leur propre devenir, en les incitant (tout en les aidant) à construire eux-mêmes leur parcours vers l'emploi, sur la base d'un accompagnement apparemment librement consenti. Pourtant, cette invitation faite aux chômeurs à s'impliquer plus fortement dans leur devenir n'est pas récente. Certes, elle s'affirme aujourd'hui pleinement, et de manière insistante depuis l'essor des pratiques d'accompagnement, mais est déjà présente depuis quelques années, notamment depuis le développement des formes individualisées de traitement du chômage qui marque la volonté de « responsabiliser » les chômeurs, d'en faire les acteurs de leur insertion. L'accompagnement s'affirme aujourd'hui comme une nouvelle étape d'un traitement individualisé du chômage, en offrant désormais un cadre institutionnel plus propice à une activation des chômeurs (ce qui explique probablement son succès actuel).

Comme nous l'avons souligné précédemment, si les pratiques d'accompagnement semblent récentes, on en trouve des formes proches dans le dispositif « 16-18 ans » initié par B. Schwartz (cf. supra) à travers la mise en œuvre de structures spécifiques visant tout à la fois à assurer un accueil, une orientation et un suivi, une alternance entre la formation théorique et pratique en entreprise, et un tutorat pour favoriser l'insertion des jeunes dans le milieu professionnel. Ces actions « précurseurs » de l'accompagnement traduiront les grands principes directeurs du dispositif : former une fraction de la jeunesse rencontrant des problèmes particuliers d'accès à l'emploi. Ce dispositif est ici conçu dans un cadre large, où est mobilisées des institutions publiques et privées, le tissu associatif, dont la mission est de rendre effectif un programme public de masse. L'insertion des jeunes primo-demandeurs d'emploi prend ainsi une signification particulière : la nécessité de prendre en compte les particularités de chaque jeune est clairement affirmée, chacun d'eux doit bénéficier d'un suivi individualisé, mais les pratiques comme les outils d'action sont d'une manière générale encore peu formalisés. « L'accompagnement » de ces jeunes se traduira davantage par le travail des Missions locales, chargées de la mise en relation des jeunes avec l'ensemble des institutions sollicitées par le dispositif (organismes de formation, entreprises, associations, services publics de l'emploi). De ce point de vue, on peut avancer que cette période dans

²⁹ Nous faisons ici référence à la spécialisation des dispositifs par public cible.

l'action des pouvoirs publics semble davantage vouée à l'expérimentation, mais les notions de suivi, de parcours, de projet... sont cependant déjà bien présentes dans les discours sur l'emploi et la formation.

Le milieu des années 80, inaugure une nouvelle phase de l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage. Si les jeunes gardent une place prépondérante dans cette action³⁰, une autre catégorie, celle des chômeurs de longue durée, va faire également l'objet de mesures spécifiques. La politique de l'emploi va ainsi centrer son action cet autre « public cible » en reprenant, tout en innovant des principes contenus dans les mesures proposées aux jeunes (notamment l'alternance et l'individualisation des parcours de formation). Sans entrer dans le détail des actions à destination des chômeurs de longue durée³¹, on retiendra la première action massive : la mise en place entre 1982 et 1983 d'une procédure d'entretiens individuels menée par l'ANPE auprès des chômeurs atteignant leur treizième mois de chômage. Ces entretiens et les études qualitatives qui suivront, vont révéler la forte hétérogénéité de la catégorie de chômage de longue durée. Ce constat va progressivement se traduire par un souci d'innovation dans l'approche du chômage de longue durée, d'autant que les actions classiques de formation dont bénéficieront certains chômeurs de longue durée durant cette période, seront jugées peu adaptées aux difficultés qu'ils rencontrent (Wulh S., 1991). La création des « stages modulaires » en 1985 censés répondre aux particularités du chômage de longue durée³² marque sans doute la volonté des pouvoirs publics d'agir différemment sur le chômage. Il s'agit désormais de définir plus étroitement l'action publique à partir des réalités du public concerné, en faisant de l'individualisation un principe incontournable de toute action sur le chômage de longue durée³³. Ainsi, depuis le milieu des années 80, l'individualisation va ainsi être affirmée de façon systématique comme principe directeur dans la conception des mesures de lutte contre le chômage et l'exclusion. Si aujourd'hui tous les dispositifs publics en action intègrent cette dimension, il faudra pourtant donner du contenu et du sens à l'individualisation. Comme le soulignera au début des années 90 M. Aubry, alors ministre du Travail et de l'Emploi, « C'est probablement sur ce point que nous avons le plus de progrès à faire, pour avancer dans la voie d'une prise en charge plus individualisée des chômeurs de longue durée[...] je ne mésestime pas la difficulté qu'il y a à généraliser cette approche[...] Néanmoins je pense que c'est la seule façon de progresser réellement dans les réponses que nous apportons aux chômeurs de longue durée. Les réponses qui marchent sont celles qui ont su construire des parcours et un accompagnement dans la durée, notamment pour les personnes en grandes difficultés (Aubry, M., 1992). Repousser l'uniformisation du

³⁰ L'intervention publique en faveur des jeunes chômeurs va s'accroître à la suite à l'accord interprofessionnel du 22 octobre 1983. Aux côtés des dispositifs existants s'ajoutent un nouvel ensemble de mesures (contrats de qualification, d'adaptation, stages d'initiative à la vie professionnelle et travaux d'utilité collective).

³¹ Voir à ce sujet Boulayoune A., 1996.

³² Les stages modulaires proposent de partir des besoins identifiés des chômeurs pour construire ensuite des parcours de formation individualisés.

³³ Il s'agit à travers l'individualisation de promouvoir de nouvelles pratiques d'insertion s'adaptant au mieux aux difficultés rencontrées par les chômeurs, mais aussi de modifier leur comportement de recherche d'emploi, en faisant d'eux des acteurs à part entière de leur parcours, sinon les acteurs centraux de leur insertion. Cette posture trouve sa raison pratique dans la gestion quotidienne du chômage que les acteurs de l'emploi formulent comme une mise en adéquation des profils individuels aux offres d'emploi. Mais cette mise en adéquation ne vaut qu'au moyen d'une pédagogie adaptée au profil des individus en fonction de leurs acquis professionnels, leur rythme d'apprentissage, leur niveau de formation, leurs difficultés et leurs besoins en matière de formation ou d'insertion. Bref, il s'agit de renverser le schéma traditionnel de la formation par l'offre, en l'adaptant aux besoins et attentes des chômeurs.

traitement des chômeurs en individualisant les formes de prise en charge suppose en effet de développer des outils et des prestations d'insertion censés s'ajuster à leurs besoins. Depuis les années 90, les pouvoirs publics ont cherché à articuler « l'offre » d'insertion à des instruments réputés permettre une gestion individualisée des chômeurs. Nonobstant les difficultés réelles à ajuster les politiques publiques de lutte contre le chômage et l'exclusion aux besoins supposés des chômeurs³⁴, on peut parler aujourd'hui d'une véritable institutionnalisation de l'individualisation se déclinant sous diverses formes (individualisation des parcours, des prestations, de la formation, de l'accès aux formations...). L'individualisation relève désormais d'un certain nombre de dispositions légales³⁵, reconnaissant pour chacun des droits nouveaux en matière d'insertion et de formation, qui en retour, vont dans le sens d'une implication plus forte des individus dans leur parcours d'insertion. L'accompagnement des chômeurs vers et dans l'emploi se situe résolument dans ce mouvement d'individualisation, puisque dans ses grandes lignes, l'activité d'accompagnement des chômeurs mobilise à son tour la palette des possibilités disponibles en matière d'insertion et de formation ainsi que les outils, les procédures que requiert l'individualisation du traitement des chômeurs. A ce titre, l'individualisation donne sens et contenu à cette pratique. Elle offre un cadre d'action déjà relativement bien défini et intégré par la plupart des acteurs de l'insertion. Voyons à présent ce que disent ces acteurs à propos de l'accompagnement.

3.2. Ce que disent les accompagnateurs à propos de l'accompagnement : points de vue partagés, socle commun de pratiques

Il ressort des discours des accompagnateurs une variété de points de vue sur le terme d'accompagnement. Il n'y a pas d'accord qui se dégage sur une définition du terme sinon précise, du moins minimale. Il n'y a pas non plus d'accord sur ce qu'il recouvre et ce que peut être en retour une démarche standard d'accompagnement. Ce qui autorise en définitive les accompagnateurs à s'approprier -chacun à leur manière- la notion. L'absence de consensus en la matière tient sans doute à plusieurs facteurs. Ceux qui nous semblent les plus significatifs sont l'effet de structure, la durée de la « prise en charge » du chômeur et les conditions matérielles dans lesquels s'organise cette prise en charge. Ces facteurs tendent à renforcer la subjectivité des accompagnateurs à l'égard du terme lui-même. Pour autant, ces facteurs ne remettent pas en cause l'existence d'un socle commun de pratiques d'accompagnement -non encore stabilisées cependant- que l'on retrouve dans l'ensemble des structures enquêtées (Mission Locale, ANPE, Associations d'insertion, organisme de formation, AFPA). Ce socle commun est calé sur un même objectif : le retour à l'emploi des chômeurs, mais les conseillers ne disent pourtant pas la même chose de l'accompagnement, alors qu'ils « pratiquent » de manière relativement comparable dans leur relation avec les chômeurs. Ainsi, on peut évoquer des postures différentes, des jugements divergents à l'égard d'une démarche que pourtant chacun reprend à son compte dans son travail quotidien -en acceptant ou réfutant le terme d'accompagnement-. En ce sens, l'accompagnement apparaît comme un terme suffisamment générique pour accepter des positionnements différents, puisque en

³⁴ De nombreux travaux ont montré des décalages parfois importants entre l'objectif affiché d'individualisation et les pratiques concrètes des acteurs chargés de la mettre en œuvre. Voir par exemple à ce sujet Aballéa F. 1989, Dugué E. Maillard D. 1992, Boulayoune A. Jory H. 1993.

³⁵ Institution des bilans des compétences (loi de décembre 1991), mise en œuvre de la VAP (loi de décembre 1992), loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998,...

définitive tous les accompagnateurs en font ainsi leur « cœur de métier ». Des pratiques relativement communes n'empêchent donc nullement de faire apparaître des figures différentes d'accompagnement renvoyant tout à la fois à l'identité de la structure, son savoir faire et aux conditions concrètes dans lesquelles se construit la démarche d'accompagnement. C'est ce que nous proposons de mettre ici en évidence, en retenant l'effet de structure, qui est probablement le facteur qui a le plus haut degré d'évidence quant au discours porté sur l'accompagnement. Les points de vue exprimés sur le terme renvoient assez fidèlement aux savoir-faire de la structure, à une sorte de culture organisationnelle partagée. Le discours porté sur l'accompagnement vient alors appuyer les points forts de la structure. Les mots semblent ici avoir leur importance : on ne met pas toujours les mêmes mots sous le même terme, même si certains sont transverses à l'ensemble des structures (suivi, projet professionnel, soutien, aide, écoute...). Ainsi, il se dégage de chacune des structures enquêtées ou (groupes de structures) une posture, une manière de dire (et de faire) l'accompagnement, de se positionner par rapport à cette démarche.

- Pour les agents ANPE, l'accompagnement est synonyme de suivi régulier. Suivi régulier qui puisse faire progresser les chômeurs dans leur recherche d'emploi. En effet, le terme s'apparente généralement à ce qui est fait dans le cadre du suivi mensuel personnalisé, même si les deux termes sont souvent distingués (suivi pour de courtes durées, l'accompagnement pour un suivi plus long). Si les agents ANPE parlent plus volontiers de suivi, ils renvoient l'accompagnement à un nouveau type de relation entre le chômeur et l'agence, une relation personnalisée qui nécessite un même référent tout au long du parcours du chômeur. « L'accompagnement existe de fait depuis au moins dix ans à l'ANPE, ce qui est nouveau, c'est que tous les demandeurs d'emploi sont concernés, que le suivi est plus fréquent et qu'il y ait un référent unique » (un responsable ANPE). Ce qui fait dire à un responsable régional que l'accompagnement change le métier de l'agence : à un traitement de masse se substitut progressivement un traitement individualisé.

- Pour les formateurs de l'AFPA, l'accompagnement renvoie à l'ensemble du parcours que l'individu est amené à faire dans sa recherche d'emploi, contribuant de ce fait à la réussite de la formation. Plusieurs types d'accompagnement sont évoqués, toujours en lien avec l'activité de la structure : « *Pour nous l'accompagnement est tout ce qui est service associé à notre cœur de métier qui est la formation. Donc c'est vrai qu'on n'accompagne pas à la formation, on accompagne dans l'emploi...au niveau de notre organisme c'est vraiment contribuer à optimiser, favoriser le retour à l'emploi par une meilleure réinsertion professionnelle ciblée des entreprises. Par une meilleure réinsertion sociale, suivi socio-éducatif, c'est créer des activités au sein d'un centre pour que la personne si elle est isolée puisse renouer des liens sociaux. Suivi psycho-péda, elle a des difficultés elle trouve sur place un psychologue, un formateur...Santé...c'est plutôt pour les métiers affichés à risque comme dans le bâtiment ou le soudage, c'est aussi des allergies, donc visite systématique c'est un accompagnement santé. Donc l'accompagnement, c'est bien tout ce qui est associé à la formation, qui va contribuer à la réussite de la formation, mais qui n'est pas de la formation* » (une formatrice AFPA) Pourtant, certains formateurs soulignent un usage excessif du terme « *le terme d'accompagnement on l'a à toutes les sauces* », reléguant à un rôle secondaire l'importance de la formation dans le parcours du chômeur.

- Les acteurs des structures intérimaires (ETT, ETTI) et des cabinets de consultants insistent quant à eux davantage sur le versant emploi de l'accompagnement, « *L'accompagnement chez les intérim, c'est un accompagnement dans l'emploi, ça suppose que la personne a résolu un certain nombre de difficultés pour pouvoir se consacrer à son insertion professionnelle... On part sur des postes de première qualification souvent et on travaille avec les entreprises et*

l'intérimaire sur la montée en compétences » (une accompagnatrice d'ETTI). Selon les propos d'une accompagnatrice, cette démarche d'accompagnement doit être distinguée de ce qui peut se faire dans le secteur social, *« on ne fait pas de social, on est pas des AS »* (une accompagnatrice d'ETTI). La démarche se veut active puisqu'elle entend redonner aux chômeurs l'envie de re-travailler, de re-trouver une place dans la société. Mais rien ne peut cependant se faire sans une volonté réelle du chômeur de s'en sortir. La démarche se veut également morale : *« c'est aussi leur expliquer la valeur du travail, ce que ça représente et puis ce que ça peut leur donner à eux aussi de travailler, une place dans la société... puis la fierté de s'assumer »* (une accompagnatrice d'ETTI). Il ressort aussi du discours des accompagnateurs sinon une volonté de résultats du moins l'occasion « d'outiller » les chômeurs pour améliorer leurs chances de re-trouver un emploi : *« on nous envoie quelqu'un, on a quand même un but, il faut pas laisser partir la personne sans avoir revu les outils de communication... que la personne puisse se présenter de manière objective et positive, lui apprendre ce que c'est le marché de l'emploi, avec le marché couché, le marché ouvert... l'importance du réseau relationnel, où trouver les annonces... lui apprendre à être autonome, à maîtriser les outils, les techniques de recherche d'emploi, c'est ça notre but »* (une accompagnatrice d'ETT).

- Le discours des accompagnateurs exerçant en Mission Locale est étonnamment convergent. L'accompagnement est toujours situé dans la durée, il s'agit avant tout de rendre le jeune autonome (le terme est récurrent dans le discours), acteur de son propre devenir en lui donnant les moyens, les outils nécessaires à l'acquisition de cette autonomie. Les accompagnateurs se retrouvent davantage dans un accompagnement vers l'emploi que dans un accompagnement dans l'emploi, arguant la spécificité du « *public mission locale* ». Les accompagnateurs soulignent en effet les nombreuses difficultés rencontrées par les jeunes en général (difficultés à se loger, problèmes de santé, difficultés à s'employer, à se stabiliser sur le marché du travail...), justifiant un travail spécifique à leur endroit prenant la forme d'un accompagnement individualisé, parfois renforcé. Les accompagnateurs disent vouloir agir sur ces difficultés, sans faire à la place du jeune *« c'est lui seul qui choisit »*, mais être à ses côtés en soutien, en aide à la prise de décisions *« Je plaide pour que le conseiller soit aux côtés des jeunes, pour expliquer les trajectoires, pour expliquer les conséquences et les avantages de chaque décision et les implications de chaque décision, les implications en terme de travail, en terme de volume de travail qu'il va falloir réaliser, de temps qu'il faudra investir et amener le jeune à arrêter des décisions dans la sérénité... on amène à trancher dans la sérénité »* (un directeur de ML). D'autres soulignent en écho l'importance qu'il y a dans la démarche à impliquer les jeunes dans le processus d'accompagnement, à faire en sorte qu'ils s'engagent pleinement, seul moyen pour ne pas faire à leur place.

- Le discours des accompagnateurs des Maisons de l'Emploi apparaît très général. L'accompagnement est en effet conçu de manière large, en lien probablement avec la diversité de la population accueillie. Il s'agit tout à la fois de soutenir, aider les chômeurs dans leur recherche d'emploi en mettant à leur disposition des outils propres à faciliter leurs démarches, être à leur écoute. Certains misent sur la mobilisation des chômeurs et leur volonté de faire évoluer leur situation *« Montrez-moi que vous avez la volonté d'être accompagné et moi, je suis là ! »* (une intervenante MDE). D'autres, évoquent la nécessité de diversifier les formes d'accompagnement, améliorer les outils existant pour prendre en compte les différentes situations qui se posent à eux. Une intervenante précise d'ailleurs *« qu'aucun accompagnement n'est le même parce que les personnes sont tellement différentes »*. Si la plus part des accompagnateurs font indifféremment de l'accompagnement dans l'emploi et vers l'emploi, d'autres sont spécialisés dans l'accompagnement d'entreprises (aider les entreprises à s'installer en leur octroyant divers moyens, dont une aide spécifique au

recrutement de personnels).

- Selon les termes d'un responsable insertion d'un Conseil Général, l'accompagnement marque le passage « *d'une logique d'assistanat à une logique de responsabilité* ». Cette démarche implique de modifier l'approche de l'insertion : « *Avant on identifiait les difficultés de la personne et on les compensait par une aide et la grande mode des services sociaux c'était élaborer un plan d'aide. Aujourd'hui on ne part plus des difficultés de la personne mais de ses potentiels..on est dans une démarche d'accompagnement. C'est le projet de la personne et non pas ses carences auxquelles on s'intéresse* » (un responsable insertion Conseil Général). L'accompagnement est perçu par beaucoup comme un processus -plus ou moins long- dont le travailleur social a la charge. Les accompagnateurs précisent que ce processus ne doit pas seulement concerner l'institution dont dépend l'individu, mais nécessite d'être « articuler » à un ensemble d'étapes et donc d'institutions. Autrement dit, l'accompagnement ne doit pas s'arrêter aux portes de l'institution qui a la charge de l'individu, il doit se poursuivre d'une autre façon pour éviter les ruptures possibles dans le parcours de la personne : « *la personne qui a connu des difficultés et qui entre dans l'emploi chez nous a besoin obligatoirement d'un accompagnement* » (un accompagnateur Conseil Général). Pourtant, aux dires des accompagnateurs, les choses n'évoluent que lentement en matière d'accompagnement puisque les difficultés des personnes dont ils ont la charge empêchent souvent de construire des parcours d'insertion vers l'emploi. Ce point de vue est nuancé par un responsable insertion qui attribue également ces difficultés aux pratiques des travailleurs sociaux : « *C'est volontairement que l'accompagnateur ne figure pas sur le contrat d'insertion qui est passé entre le bénéficiaire et le Conseil Général, on a plein de contrats d'insertion où c'est inscrit Monsieur a pour projet de retrouver un emploi, c'est rempli par l'accompagnant... si nous en recevons [des contrats de ce type] nous les renvoyons... Mais on est encore culturellement dans la logique d'aide et on est pas encore dans la logique de l'accompagnement* » (un responsable insertion Conseil Général).

Pour clore cet aperçu, on soulignera que les différents points de vue exprimés sur l'accompagnement présentent une diversité de démarches, de pratiques qui se construisent tout à la fois en fonction des différents types de publics concernés, des expériences de chacun en matière d'accompagnement, du positionnement de la structure dans le champ de l'insertion, de son ancienneté dans le champ, de son savoir-faire. Toutefois, si les points de vue exprimés sont variés (tableau 1), on peut de façon schématique dégager des postures d'accompagnement selon les structures ou groupe de structures, bien que l'on puisse trouver dans chacune d'elles des contenus semblables ou proches. Le tableau 2 propose un essai de catégorisation des formes d'accompagnement selon la structure concernée.

Tableau 2. Les mots de l'accompagnement

Structure	Eléments significatifs qui ressortent du discours des accompagnateurs
Missions locales	Soutien, autonomie du jeune, donner les outils nécessaires à cette autonomie, être aux côtés du jeune, amener le jeune vers un sentiment d'équilibre, expliquer, projection dans l'avenir, relation renforcée, la culture du résultat est nocive à l'accompagnement, fonction de support, il faut qu'ils aient une meilleure image d'eux-mêmes, les soutenir dans leur envie d'avancer, faire en sorte que le jeune agisse par lui-même, faire comprendre, l'accompagnement c'est un fil rouge... on lui propose des choses, c'est lui qui choisit, faire en sorte que le jeune agissent par lui-même, remettre à la surface la motivation du jeune, responsabilisation, aide à la prise de décision
ANPE	Suivi, diagnostic, outils à disposition des chômeurs, bilan, projet, individualisation, on peut proposer un accompagnement chez les co-traitants, l'intermédiation c'est fini, prestations d'accompagnement, prestataires, problèmes sociaux lourds, parcours personnalisé, les voir tous les mois, laisser le DE faire ses propres constats, il y a un objectif avec un contrat, quand la personne est en phase avec elle-même on peut travailler sur les offres, plus on rend la personne autonome mieux c'est, il ne faut pas rester indifférent mais il ne faut pas trop dans la problématique de la personne, il y a une confiance qui s'installe même si la situation est difficile
AFPA organismes de formation	Accompagnement psycho-pédagogique, accompagnement socio-éducatif, on accompagne pas à la formation on accompagne dans l'emploi, optimiser le retour à l'emploi par une meilleure réinsertion professionnelle, l'accompagnement est tout ce qui est associé à la formation, qui va contribuer à la réussite de la formation, on fait avec les gens on fait pas à la place des gens, autonomiser au maximum les gens et leur donner suffisamment, réfléchir sur un parcours professionnel, prise en compte de l'individu avec ses forces et ses faiblesses, optimisation de la formation
ETT ETTI	Emploi, motivation, compétences, le plus dur c'est d'accompagner les gens qui ne sont pas motivés, tout est dans l'écoute, y a une méthodologie principale par rapport à la prestation c'est-à-dire refaire le CV, refaire les lettres de motivation... on a des buts, on essaie de rendre les gens à l'aise qu'il puisse se livrer de manière fluide naturelle sans être dans un rapport de force, l'accompagnement chez les intérim c'est un accompagnement dans l'emploi, cela suppose que la personne a résolu un certain nombre de difficultés pour pouvoir se consacrer à son insertion professionnelle, on travaille sur la montée en compétences, faire le point sur le projet professionnel après on met au point un plan d'action ça c'est classique tous les cabinets font comme ça, on ne fait pas de social on n'est pas des AS
Maisons de l'Emploi	On ne travaille pas tous pareil, prospecter pour une offre et positionner ensuite, on accompagne les entreprises et les personnes dans l'emploi, revoir les bases CV lettre de motivation entretien c'est le b-a-ba de toute recherche d'emploi, comment on se rend autonome comment on consulte les offres comment travailler surtout avec les entreprises, les personnes ont besoin d'un coup de pouce, vous avez la volonté d'être accompagné moi je suis là, c'est pas de l'assistantat il faut pas faire à la place, on leur donne des pistes, tout le monde a besoin d'être accompagné sauf si on est au top du top sur le marché du travail
Conseils Généraux	Responsabilité, autonomie, aide, passage d'une logique d'assistantat à une logique de responsabilité, on ne part plus des difficultés de la personne mais de ses potentiels, c'est le projet de la personne et non pas ses carences auxquelles on s'intéresse on accompagne à partir de cela, si la personne est autonome, elle est capable de produire quelque chose, pour moi c'est un changement de posture, ce n'est plus le travailleur social qui va régler tous les problèmes de la personne le bénéficiaire lui-même étant porteur de son projet, on est encore culturellement dans la logique d'aide et on est pas encore dans la logique d'accompagnement, une personne qui entre dans l'emploi a obligatoirement besoin d'un accompagnement, je situe l'accompagnement dans quelque chose qui est articulé dans un parcours, les travailleurs sociaux suivent le processus, on accompagne aussi à l'initiative des travailleurs sociaux de secteurs avec des activités connexes qui ont une dimension culturelle

Tableau 3. Type dominant d'accompagnement selon les structures

Structure	« Dominante » ou spécificité dans la démarche d'accompagnement	Type dominant d'accompagnement
Conseils Généraux	Accompagnement reposant sur l'aide à la personne pour favoriser son autonomie et son insertion dans l'emploi	Accompagnement centré sur la personne
Missions locales	Accompagnement à l'autonomie des jeunes pour favoriser leur accès à l'emploi	Accompagnement centré sur la personne
AFPA organisme de formation	Accompagnement centré sur des actions à visée éducative et pédagogique prenant comme support la formation	Accompagnement centré sur la personne
ANPE	Accompagnement centré sur un suivi régulier du chômeur prenant comme support des techniques de recherche d'emploi et des outils mis à la disposition des chômeurs	Accompagnement centré sur l'emploi
ETT ETTI	Accompagnement reposant sur des outils et des techniques de recherche d'emploi	Accompagnement centré sur l'emploi
Association d'insertion cabinets Ressources Humaines	Accompagnement prenant comme support des outils et des techniques de recherche d'emploi	Accompagnement centré sur l'emploi
Maisons de l'Emploi	Accompagnement des entreprises et des personnes prenant comme support des conseils, des techniques de recherche d'emploi	Accompagnement centré sur les entreprises

3.3. Les sens sociaux de l'accompagnement : quelques voies d'analyse

Si l'on conçoit l'accompagnement comme une nouvelle étape de l'individualisation du traitement du chômage, il nous faut cependant préciser à quoi renvoie cette individualisation, pour suggérer en retour des voies d'analyse quant à la signification sociale de l'accompagnement.

De façon commune, l'individualisation réfère à l'idée selon laquelle, en temps de « crise », les sociétés modernes seraient confrontées à la montée de l'individualisme, au repli sur soi, à la désagrégation des valeurs de solidarité et d'engagements collectifs. Cette montée de l'individualisme se traduirait par un éclatement ou un délitement des structures sociales de base porteuses de ces valeurs (la famille, les groupes proches, les divers réseaux de solidarité et d'entraide...). C'est déjà ce que Durkheim, analysait en son temps comme les conséquences néfastes de la division du travail. L'auteur s'efforçait d'en rendre compte à partir de tendances évolutives telles que le développement de l'individualisme, de l'égoïsme et des crises économiques et sociales « circonstances dans lesquelles la division du travail cesse d'engendrer la solidarité sociale » (Durkheim E, 1986). D'autres sociologues s'inquiéteront ou se féliciteront de la montée de l'individualisme dans les sociétés industrielles. Simmel l'associera -dans son sens négatif- au développement de la monnaie, expression la plus pure et

la plus achevée de l'ordre individualiste (Simmel G., 1988), tandis que Tocqueville (1981) en situera l'origine dans le développement de la démocratie, reflet de la liberté individuelle et source d'égalité entre les hommes. Le monde moderne implique ainsi contradictoirement la rupture de l'individu aux structures communautaires et à une tradition devenue opprimante et son émancipation propre dans une progression constante de ses capacités d'autonomie individuelle.

Si ce phénomène recouvre des réalités diverses et complexes, il semble aujourd'hui modifier (voire bouleverser) tout à la fois les formes de la socialisation professionnelle héritée des « Trente Glorieuses » et plus généralement les liens des individus à la société. De nombreux auteurs ont déjà souligné cette montée en puissance générale de l'individualisation qui touche tout autant la sphère professionnelle que privée. Les nombreux travaux qui traitent de ce phénomène s'accordent généralement sur l'idée que l'individualisation est le produit de la modernité, mais proposent là aussi des points de vue d'analyse différents sur le phénomène. Alors que certains auteurs (Sue R., 2001) interprètent ce phénomène comme le signe d'une crise généralisée du lien social, d'autres (Beck U. 2001, Martucelli D. 2000) croient y déceler les signes d'une recomposition des liens sociaux, ouvrant la voie à une seconde modernité. Les champs de la formation au sens large (éducation, formation professionnelle, insertion), de l'emploi et du travail semblent particulièrement sensibles à ce mouvement, où l'on retrouve également des analyses contradictoires du phénomène. D'un côté, des analyses soutiennent une vision humaniste de l'individualisation de la formation au nom des différences objectives existantes entre les individus³⁶, et de l'autre s'opposent à l'idée même d'individualisation au nom de la logique gestionnaire qu'elle incarnerait. La logique gestionnaire porte en elle une exigence d'efficacité relativement aux moyens mis en œuvre. On reprend ici les arguments de B. Charlot (1995) établissant un parallèle entre l'évolution du discours sur l'échec scolaire et du discours sur la formation. Ces discours ne sont plus seulement abordés, comme il y a une vingtaine d'années, en termes de justice sociale, ils ont été progressivement reliés à des questions de rentabilité et d'efficacité économiques. Le discours des années 80 sur la nécessité de mettre en adéquation le système éducatif et le système productif en témoigne. L'individualisation prend appui sur et concrétise ce type de discours : les dispositifs de formation doivent fonctionner selon des normes de rentabilité qui nécessitent des exigences en termes d'efficacité. Elles supposent, dans un contexte d'excédent de main d'œuvre, la mise en œuvre de procédures de tri centrées sur les caractéristiques socioprofessionnelles des chômeurs. L'objectif ici n'est plus tant d'individualiser la formation elle-même que d'individualiser sa gestion.

Toujours dans cette lecture contradictoire, certains voient dans l'individualisation de la formation un moyen de libérer les individus de la contrainte collective, moyen qui favoriserait leur épanouissement en les rendant davantage autonomes. D'autres points de vue soulignent que l'individualisation, en générant un excès de responsabilisation de l'individu, occulte les déterminismes sociaux, et finit par imputer les échecs aux individus eux-mêmes. Si l'individualisation affiche ainsi pour ambition la promotion de nouvelles formes de socialisation professionnelle, mieux a même d'intégrer les individus aux changements productifs³⁷, la montée en puissance du discours et des pratiques d'individualisation ne cesse pourtant de questionner le sens de ce mouvement. Son recours dans les dispositifs d'insertion

³⁶ Les individus sont différents dans leur manière d'apprendre, il est par conséquent nécessaire de différencier les programmes, les contenus, les modalités d'apprentissage...

³⁷ En faisant des salariés des individus plus compétitifs face à la concurrence, mais aussi plus coopératifs, plus responsables et plus impliqués dans les résultats de l'entreprise.

et de formation pour les chômeurs, n'est pas sans rapport avec les populations concernées par ces dispositifs nous dit F. de Chassey (1993). « Elles ont en commun de se trouver exclues ou marginalisées par rapport à la formation scolaire initiale et à l'emploi ». Cette référence de plus en plus marquée à l'individualisation dans le traitement du chômage est, selon l'auteur, l'expression de changements profonds dans les manières d'aborder et d'agir sur la socialisation des chômeurs. On aurait affaire « à l'émergence d'un appareil de socialisation -ou plutôt de désocialisation et de resocialisation- à l'individualisation », appareil qui vise à la transformation des pratiques pédagogiques et des conditions d'insertion, assises traditionnellement sur les collectifs de travail. L'individualisation renvoie alors tout à la fois à des techniques pédagogiques, à « la promotion d'un idéal d'autonomie par le savoir, à la valorisation du travailleur comme marchand de ses propres compétences sur le marché de l'emploi » (de Chassey F., 1993).

L'accompagnement n'échappe pas non plus à cette contradiction inhérente entre l'individuel et le collectif. D'autant plus d'ailleurs qu'il renforce le caractère individualisant de l'intervention. Comme nous l'avons souligné plus haut, l'accompagnement peut être alors interprété comme une nouvelle étape de l'individualisation des interventions sur le chômage. Dans cette perspective, l'accompagnement pose des questions nouvelles sur le sens même de ce renforcement. Dans la pratique quotidienne des intervenants, s'agit-il de traiter des difficultés dont on suppose qu'elles sont toutes singulières pour justifier d'un accompagnement spécifique pour chaque chômeur ? Ou s'agit-il d'une nouvelle manière de traiter un problème collectif (le chômage) en individualisant les réponses pour valoriser les capacités, les ressources de chacun, et le cas échéant sanctionner les comportements non conformes à une « recherche active » d'emploi (voire le manque de ressources, de capacités supposées de certains chômeurs³⁸) ? A un niveau plus général, l'accompagnement esquisse-t-il une nouvelle génération de dispositifs d'activation des chômeurs, plus à même de les rendre autonomes dans leur quête d'emploi ? Ou au contraire, auraient-ils pour visée un contrôle et un encadrement plus « resserré » des chômeurs³⁹ ? Dans une perspective proche, on peut s'interroger sur le sens social de l'accompagnement eu égard aux contradictions internes des politiques d'insertion et à leur relative impuissance sinon à juguler les situations d'exclusion toujours plus nombreuses⁴⁰, du moins à créer de véritables parcours vers l'emploi « ordinaire ». L'accompagnement ne signifierait-il pas une certaine forme de renoncement face à ces difficultés, renvoyant le « devoir d'insertion » (Dugué E. Rist B., 2006) sur les chômeurs ? Enfin, la généralisation des pratiques d'accompagnement ne s'inscrit-elle pas dans une logique assistancielle qui renvoie finalement cette pratique à ses origines : une vision psychologisante⁴¹ et normative de l'insertion.

³⁸ En l'occurrence les chômeurs considérés comme « inemployables » dans les conditions actuelles du fonctionnement du marché du travail.

³⁹ Nous renvoyons ici à la thématique récurrente de l'assistance. Régulièrement en effet cette question ressurgie (1983, 1989...). En 2002, les pouvoirs publics dresseront un réquisitoire sévère contre la « société d'assistance », dénonçant au passage les « faux chômeurs », les « faux allocataires du RMI », les « faux malades »... pour appeler à un contrôle plus rigoureux des dépenses « sociales ».

⁴⁰ On renvoie ici à l'augmentation régulière depuis plusieurs années des bénéficiaires des minima sociaux (RMI, ASS, API, ASV...). A titre d'exemple le nombre d'allocataires du RMI a été multiplié par 3 depuis sa création en 1989.

⁴¹ On pourrait ici faire un parallèle avec ce que nous dit A-M. Dujarier (2006) à propos des dispositifs mis en œuvre au sein de certaines entreprises pour gérer des dysfonctionnements « Les formations comportementales et instrumentales sur la gestion de soi, du stress, de la relation prennent une place prépondérante. Elles sont utilisées pour traiter et supprimer un problème relationnel et renforcer les capacités adaptatives des individus en

Ces interrogations n'épuisent évidemment pas les différentes voies d'analyse susceptibles de mieux saisir l'essor de l'accompagnement dans le champ de l'intervention publique sur le chômage. Elles permettent ici de faire apparaître en creux deux tendances fortes au regard des actions sur le chômage. La première tendance observable est que les réponses publiques sont davantage individualisées, contractualisées et territorialisées. La seconde tendance fait apparaître une « technicisation » et une rationalisation de plus en plus marquée de l'intervention publique qui s'observe dans la multiplication croissante des intervenants, des instances, des procédures, des outils d'insertion mobilisés⁴². Ces tendances conjuguées semblent modifier les traits caractéristiques des politiques d'insertion de ces dernières années. Un autre visage de l'insertion paraît en effet se dessiner progressivement : à des mesures globales ciblées, est associée une diversité d'actions correspondant à autant d'étapes nécessaires à la construction d'un parcours d'insertion censé être cohérent dans son profil général, ainsi qu'au regard de la variété des procédures, des outils, des intervenants et des niveaux de l'action (région, département, commune). Dans ce mouvement, les catégories « traditionnelles » de l'action publique ne sont pas pour autant abandonnées, mais se redéfinissent dans une nébuleuse d'actions et de procédures d'insertion. On rejoint ici B. Eme (2005) qui voit dans la conceptualisation actuelle de l'insertion, un nouveau régime d'individualisation du social qui suppose de nouveaux rapports entre les individus et l'Etat-providence. L'accompagnement des chômeurs s'inscrit dans ce mouvement de reconfiguration des politiques d'insertion. De plus en plus contractualisées et « personnalisées », elles engagent par conséquent de nouveaux rapports singuliers avec leurs bénéficiaires⁴³.

La thèse de D. Vrancken et C. Macquet (2006) est éclairante à ce sujet. Les auteurs situent l'accompagnement (les pratiques d'accompagnement) dans un processus global qui s'apparente à *nouveau mode de gouvernement des personnes* et qui ne touche pas seulement les plus vulnérables, mais l'ensemble de la population. Ce processus fait suite selon les auteurs, à la crise de l'emploi qui a conduit à la faillite de l'Etat providentiel, redéfinissant les contours et les finalités des politiques publiques. Pour autant l'Etat ne s'est pas totalement retiré de ses obligations de protection assurancielle et assistancielle mais propose désormais de nouvelles réponses en amplifiant l'intervention sur le lien social et l'activation des personnes pour colmater les brèches d'un système assurantiel défectueux. Ce nouveau mode de gouvernement des personnes s'apparente à un *travail sur soi*, où les individus doivent compter sur eux, mais sont aidés à s'aider eux-mêmes⁴⁴. On leur demande par conséquent

situation de travail. Elles sont centrées sur des processus relationnels ou psychiques, mais n'abordent pas le travail ni son organisation. Assez sûrement, donc, elles évitent de rentrer dans le vif du sujet. Dans ce cas, elles renforcent le poids de la responsabilité individuelle en qualifiant des problèmes sociaux de problèmes psychologiques : plutôt que d'envisager qu'il existe un problème socio-organisationnel qui a des conséquences psychiques pour l'individu, ces dispositifs laissent penser que certaines personnes dans l'organisation ont des problèmes psychiques qui posent problème à l'organisation. Ce mouvement de psychologisation au travail s'inscrit dans le droit fil des processus d'individualisation managériale. » (Dujarier M-A, p. 155, 2006).

⁴² Cette tendance à la particularisation des interventions semble du même coup démultiplier ces services, ces actions, ces outils d'insertion ...

⁴³ Rappelons que si ces rapports visent dans leur principe à prendre en compte la situation toujours particulière des individus, on peut aussi penser qu'ils peuvent dans certains cas, glisser subrepticement vers ce qui pourrait s'apparenter à une sorte de « contrôle social » des chômeurs, tenus à tout moment d'adopter, par la force des choses, un comportement en adéquation à celui que l'institution est en droit d'attendre d'un chômeur en quête d'emploi.

⁴⁴ Ce qui revient à dire qu'il ne s'agit plus seulement de doter les personnes en capitaux, mais de les aider à les utiliser au mieux.

plus d'implication, de mobilisation par la participation à des dispositifs d'action qui incitent à la narration, aux récits, qui passent par la parole. Ainsi, ce *gouvernement par la parole* ne repose plus sur le dressage des corps, mais sur la *capacitation* ou la *capabilité des individus*⁴⁵. Ce gouvernement se construit autour de nouveaux dispositifs, de nouveaux acteurs et services, entraînant une multiplication des intervenants du travail sur autrui. L'accompagnement prend sens dans cette nouvelle configuration de l'intervention publique. Il peut, nous disent les auteurs, être assimilé à un « travail de requalification de la personne et de ses actions par la parole », mais il vise également à la transformation de la personne par elle-même « il ne s'agit donc plus de miser sur une intériorisation des normes et des interdits et d'en surveiller le respect, mais plutôt sur l'aptitude d'une personne à rythmer sa trajectoire, la projeter, l'anticiper, la baliser d'étapes, de normes et de contraintes... ».

G. Mauger (2001) propose une interprétation différente de ce « travail de requalification de la personne ». Il renvoie à ce que l'auteur désigne comme un travail « d'inculcation d'habitus flexibles » qui serait propre aux dispositifs d'insertion, conçus comme de nouveaux modes d'encadrement du non emploi. Ces nouvelles formes d'encadrement répondent, selon l'auteur, à un double objectif : éradiquer les habitus caractéristiques des sans emploi⁴⁶ et « inculquer ou conforter une sorte d'habitus entrepreneurial ». La généralisation de la logique du projet, de l'individualisation des pratiques, de la personnalisation des parcours, l'accompagnement... seraient les instruments privilégiés de cette inculcation, de cette conversion des individus sans emploi à cet habitus entrepreneurial. Peu à peu, le chômeur deviendrait ainsi « entrepreneur de soi-même », en acquérant des compétences nouvelles en congruence avec l'idéologie entrepreneurial (dynamisme, faculté d'adaptation, ingéniosité, flexibilité, sens de l'initiative, volonté de se dépasser...). Dans le même sens, S. Ebersold (2001) souligne le recours systématique aux principes entrepreneuriaux dans la gestion du non-emploi. Ces principes, conformes au modèle de l'entreprise libérale⁴⁷, sont désormais au cœur du cadre institutionnel qui organise l'insertion des chômeurs. Ils s'appliquent, souligne l'auteur, tout autant aux agents d'insertion convertis en « entrepreneurs construisant ou co-construisant les conditions favorables à l'accès ou retour à l'emploi des populations ciblées et sur lesquels repose la responsabilité sociale de la cohésion sociale », qu'aux chômeurs que l'on « cherche à mettre en position de construire par eux-mêmes la légitimation de leur situation » pour entreprendre leur retour à l'emploi. Les uns, porteurs de projet, doivent faire preuve d'anticipation, de créativité, posséder des qualités de manager... « qui sont autant d'aptitudes constitutives du nécessaire du capital stratégique » ; les seconds doivent s'impliquer, participer, être dynamique et réactif pour ambitionner un retour possible à l'emploi.

Pour G. Le Bouëdec (2002) la démarche d'accompagnement trouve son origine dans ce qu'il

⁴⁵ Il s'agit de rendre les individus capables de contrôler, anticiper, mener leur trajectoire, leur parcours, de s'auto-surveiller, devenir acteurs de leur parcours, devenir plus stratèges, de mobiliser des ressources, d'être autonomes, de construire leur Soi... par un appel croissant à une mobilisation des subjectivités et des affects en vue de réaliser un projet. On ne semble donc plus jouer sur le registre exclusif du partage entre capables et incapables, mais sur le mode capacitant, celui du soutien aux personnes afin que celles-ci deviennent capables de construire leurs vies, d'agir par elles-mêmes et sur elles-mêmes. Selon D. Vrancken et C. Macquet, ce mouvement de capacitation des personnes prendrait largement appui sur de véritables dispositifs publics des risques dont le ressort reposerait sur la parole et la mise en place des dispositifs ad hoc.

⁴⁶ En particulier les habitus de certains jeunes, habitus caractéristiques des formes contemporaines de la culture de rue propre aux jeunes sans capital scolaire ni expérience professionnelle et sans ressources que leur force physique et/ou morale (Mauger, G., p. 13, 2001)

⁴⁷ Modèle renvoyant tout à la fois à l'efficacité économique, aux logiques du marché et de la concurrence, à la flexibilité, la polyvalence...

appelle une mutation de civilisation marquant la fin du rôle joué par les grands intégrateurs sociaux (la religion, la famille, et l'école). Cette mutation trouverait son origine dans une série d'ébranlements⁴⁸, qui aurait peu ou prou promu le développement d'une idéologie libérale et d'un certain individualisme. Longtemps ces grands intégrateurs prescrivaient les devoirs et le sens des pratiques de tout à chacun, leur dysfonctionnement manifeste laisse désormais l'individu face à lui-même, dans un doute permanent quant à la possibilité de se réaliser, voire la difficulté à s'assumer. C'est dans ce contexte nouveau que se développe, selon l'auteur, ce besoin d'accompagnement et éclaire l'essor conséquent des pratiques d'accompagnement dans tous les domaines de la vie sociale. Ainsi, l'individu désorienté trouverait dans l'accompagnement « soif de chaleur affective et désir de raconter sa vie en vue de rechercher du sens, à tout le moins rompre l'isolement et de se rassurer dans les tâtonnements et les crises ». Dans une perspective proche, J.P. Boutinet (2002), fait remarquer que l'accompagnement peut être compris comme une nouvelle forme de socialité, révélatrice d'un mal vivre post-moderne né de la « culture du projet » dans les années 80-90. Cette culture du projet qui devait donner « consistance et stabilité à des identités mal arrimées, et donc conforter des autonomies parfois menacées, parfois ébranlées » a, selon l'auteur, produit des effets inverses, en particuliers chez des personnes en situation difficile. L'injonction au projet aurait accentué les formes de dépendance et fragilisé les êtres, de manière telle qu'ils ne peuvent plus vivre de manière autonome dans leur projet et sentiraient alors le besoin d'être accompagnés. L'accompagnement serait alors considéré comme l'échec de cette culture du projet et représenterait aux yeux de l'auteur la seule structure salvatrice actuellement disponible pour pallier les difficultés des individus.

En définitive, l'accompagnement peut se concevoir comme un ensemble de pratiques visant à faire apparaître, dans un terme variable⁴⁹, une correspondance entre projets professionnels/personnels et perspective d'insertion. De ce point de vue, les démarches d'accompagnement autorisent des modes d'action différenciés selon les catégories de public concernées, le savoir faire et l'expérience des structures..., esquisant des figures différentes d'accompagnement. En somme, ces figures peuvent se décliner dans un continuum constitué de deux pôles que l'on peut situer entre des pratiques de type « managérial » et des pratiques « psycho-socio éducatives ». Cependant, le point commun qui semble se dégager de ces différentes figures portent sur un objectif général commun que l'on observe dans les pratiques quotidiennes des accompagnateurs : une (trans)formation des comportements des individus. Il s'agit bien à travers l'accompagnement de modifier, transformer, adapter, faire évoluer... des comportements de manière à les rendre « conformes » à l'objectif recherché. Tout le problème est de savoir précisément à quoi renvoie cette conformité. S'agit-il de conformer les comportements à des valeurs, à des principes, à des normes, à des « qualités » souhaitées... Ou alors s'agit-il plus simplement dans le cas qui nous occupe, d'une injonction à la socialisation par le projet et/ou l'emploi qui serait en définitive la seule finalité recherchée dans l'accompagnement des chômeurs ? Y a-t-il d'ailleurs une vision partagée de ce que doit être l'insertion des chômeurs ? Entre des pratiques d'accompagnement que l'on pourrait

⁴⁸ La fin des « Trente Glorieuses » où l'intégrateur travail a cessé de fonctionner, vouant quantité de gens à l'angoisse du chômage, l'écroulement des idéologies qui niaient l'individu au profit du collectif... (Le Bouëdec, 2002, p. 15).

⁴⁹ C'est d'ailleurs l'une des difficultés qui se pose à l'accompagnement : la variabilité de son processus (même si dans certains cas une durée peut être fixée). Cette variabilité peut être fonction de plusieurs facteurs comme la situation concrète du chômeur (ancienneté dans le chômage, qualifications acquises...), les perspectives d'emploi, la charge de travail de l'accompagnateur...

qualifier d' « humanisantes »⁵⁰ et des pratiques d'accompagnement dispensées par des consultants en ressources humaines⁵¹, il y a sans doute des différences notables au regard des modes d'activation privilégiés.

⁵⁰ Voir à ce sujet certaines expériences relatées par N. Burgi (2006).

⁵¹ Nous renvoyons ici à plusieurs contributions proposées par des consultants en formation et en reclassement (Formation et Territoire, n° 6, 2006).

4. Conclusion

Historiquement ancrée dans les missions de service social, l'extension et la systématisation de l'accompagnement dans les champs de l'insertion et de l'emploi ont partie liée avec les multiples actions entreprises ces dernières années pour lutter contre le chômage et les diverses formes d'exclusion qu'il génère. L'accompagnement va ainsi concerner de plus en plus de secteurs de l'intervention publique (le service public de l'emploi, l'Education Nationale⁵²...) et de nouvelles catégories d'individus dont le point commun tient pour l'essentiel aux difficultés engendrées par le chômage de masse et les conséquences qui en résulte (absence d'emploi, baisse du revenu, problème d'accès ou de maintien dans le logement, problème de santé, difficultés scolaires...). En s'étendant progressivement à différentes catégories de la population, l'accompagnement a dans le même temps conduit à une prolifération de pratiques, rendant le terme plus imprécis encore. Qu'elles soient à visée sociale ou non, l'essor des pratiques d'accompagnement a conduit ainsi à rendre confus la spécificité de ce type d'action, qui peut finalement s'adresser à toute personne et dans des domaines variés. Cet élargissement du champ de l'accompagnement est d'abord lié au développement des politiques d'insertion qui se constituent au carrefour des politiques de l'emploi et de l'Action Sociale, dont le RMI en est l'expression la plus achevée. Le déploiement des politiques d'insertion va en effet joué un rôle important, sinon essentiel, dans l'essor des pratiques d'accompagnement et la diversification de leur forme. L'accompagnement s'appuie désormais sur les différents leviers de l'insertion (l'emploi, le logement, la santé, l'accès aux droits...), mais ne donne pas lieu à une pratique professionnelle clairement identifiable. Le succès rencontré par ce terme en fait pourtant aujourd'hui un cadre d'action incontournable, rendant son recours évident. En se déclinant dans de nombreuses mesures et dispositifs sous divers intitulés, l'accompagnement s'affirme probablement comme un nouveau référentiel dans la lutte contre le chômage et les situations de précarité.

Malgré l'indétermination du terme et l'hétérogénéité des pratiques, l'accompagnement peut être conçu à la fois comme l'analyseur et le révélateur d'une société en pleine mutation, appelant de nouvelles formes d'intégration des individus à la société et de nouvelles régulations publiques pour pallier les conséquences d'un environnement socio-économique devenu fluctuant, incertain et déstabilisant. On revient alors irrémédiablement à la question de l'intégration des individus à la société, plus précisément aux formes d'intégration en émergence, dont les contours semblent encore peu perceptibles. Dans ce processus complexe de dilution/reconstruction du lien social, il semblerait se dégager une figure particulière de

⁵² Plusieurs mesures ou dispositifs d'accompagnement ont été créés ces dernières années dans ces domaines. Au sein de l'Education Nationale où diverses mesures d'accompagnement proposées dans les différents cycles (primaire, secondaire et supérieur) viennent en appui aux élèves ou étudiants rencontrant des difficultés durant leur scolarité. Toujours dans ce domaine, le dispositif de validation des acquis professionnels crée en 1992 par le Ministère de l'Education Nationale propose un accompagnement spécifique à ses bénéficiaires, il en est de même pour la VAE (validation des acquis et de l'expérience). Dans le service public de l'emploi, les mesures d'accompagnement se sont également multipliées. L'AFPA propose un « accompagnement global » des personnes en formation. Cet accompagnement se décline en plusieurs étapes allant de la pré-sélection ou pré-insertion à l'accompagnement vers et dans l'emploi (voir à ce sujet Vernet J.M et S. de Fréminville, 2002). Enfin, depuis la mise en place du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND), l'ANPE propose plusieurs types d'accompagnement ou niveau de service -dont certains en co-traitance- selon les profils des demandeurs d'emploi (appui individualisé, accompagnement social, accompagnement renforcé, libre accès).

lien en qui procéderait par (re)construction de soi dans des instances socialisatrices de plus en plus dépouillées de leur dimension collective. Cette figure n'est pas paradoxale, elle admet simplement que ces instances s'inscrivent désormais dans une forme différente/renouvelée de régulation attribuant un rôle central à l'action individuelle. La question qui se pose ici en creux est celle de « l'individualisation du social » et du rôle que tient l'accompagnement dans cette dynamique, renvoyant finalement l'individu social face à lui même. En ce sens, on peut se demander si l'accompagnement n'est pas en définitive la traduction des errements et de l'essoufflement des politiques d'insertion menées depuis maintenant plusieurs années ?

DEUXIEME PARTIE - APPROCHE SOCIO-INSTITUTIONNELLE : POLITIQUES D'ACTIVATION ET PRATIQUES DES INTERMEDIAIRES⁵³

Mathieu Béraud et Anne Eydoux

⁵³ Les différentes sections de cette deuxième partie ont bénéficié, dans une étape préliminaire (rapport intermédiaire), des relectures de Jean-Claude Barbier (section 2), Carole Tuchszirer (sections 3 et 4) et Bernard Gomel (section 5). La section 5 a également été présentée au séminaire du CRESS-Lessor. Que tous nos relecteurs soient ici chaleureusement remerciés. Les auteurs restent bien-sûr seuls responsables des imperfections et erreurs restantes.

1. Introduction

Notre recherche sur l'accompagnement des chômeurs dans et vers l'emploi s'appuie sur le constat de transformations majeures, concernant tant l'action publique face au chômage que le paysage des intermédiaires de l'emploi. D'une part, on a assisté à une généralisation de l'accompagnement depuis 1998 comme forme d'activation des chômeurs dans le cadre d'une approche qui se veut « préventive » du chômage, et en particulier du chômage de longue durée ; d'autre part, le paysage de l'intermédiation sur le marché du travail connaît à l'heure actuelle d'importantes transformations, qui prennent la forme d'un renouvellement du service public de l'emploi : fin du monopole (certes théorique) de l'ANPE pour le placement, développement des pratiques de co-traitance et de sous-traitance, renforcement des liens entre l'ANPE et l'UNEDIC, et prochaine « fusion ».

L'une de nos perspectives est d'explorer la manière dont ces transformations affectent les pratiques des intermédiaires de l'emploi en matière d'accompagnement des chômeurs. Les recherches récentes se sont surtout focalisées sur l'analyse du système d'aide au retour à l'emploi (CERC 2005), sur l'évaluation des effets de l'accompagnement sur les trajectoires des demandeurs d'emploi (Crépon, Dejemeppe et Gurgand 2005), ou sur l'analyse des pratiques d'externalisation ou de profilage (George, 2007).

Notre problématique générale consiste à articuler deux dimensions de l'accompagnement : procédurale (pratiques, règles, méthodes, outils mobilisés, *etc.*) et institutionnelle (prestataires) et, en interrogeant leur interdépendance, à montrer comment elles participent à la construction et aux dynamiques de l'accompagnement. Notre approche de l'accompagnement est large et inclut des pratiques que les acteurs ne qualifient pas nécessairement d'accompagnement, mais qui du point de vue de leur forme, des publics ou des dispositifs concernés peuvent être considérées comme relevant de cette catégorie. Par exemple, nous ne nous arrêtons pas à la définition institutionnelle de l'accompagnement retenue par l'ANPE, qui renvoie au seul « parcours 3 » dans lequel sont inscrits les demandeurs d'emploi en difficulté qui bénéficient à ce titre d'un accompagnement renforcé ; nous incluons dans l'accompagnement l'ensemble du suivi des demandeurs d'emploi auquel procède cette institution, ce qui correspond bien aux ambiguïtés de la définition institutionnelle pour les acteurs qui ont tendance à élargir spontanément leurs propos à l'ensemble du processus de suivi des demandeurs d'emploi, depuis l'inscription à l'Assedic jusqu'au suivi par l'ANPE ou même aux prestations d'accompagnement des sous-traitants et des co-traitants.

Rappelons que notre recherche s'appuie sur quatre hypothèses principales :

Hypothèse 1 : L'accompagnement, est une construction sociale, porteuse d'ambiguïtés et de tensions

Hypothèse 2 : Le secteur de l'accompagnement des chômeurs est un secteur segmenté, dans lequel la professionnalisation des acteurs s'avère problématique

Hypothèse 3 : Les pratiques d'accompagnement sont instables, sujettes au changement et à l'innovation

Hypothèse 4 : Les pratiques d'accompagnement sont traversées par des logiques complexes d'individualisation

Dans cette deuxième partie, nous n'explorerons ces hypothèses que dans la perspective institutionnelle, celle liée aux inflexions des politiques de l'emploi et aux changements qui affectent l'organisation du service public de l'emploi et des intermédiaires du marché du travail. Nous avons postulé qu'il existe une segmentation importante du secteur de l'accompagnement, non seulement des professionnels (accompagnateurs), mais aussi des publics (destinataires), des pratiques et des logiques d'accompagnement. Cette segmentation sera interrogée au regard des évolutions récentes (généralisation de l'accompagnement, de la co-et de la sous-traitance, nouveaux opérateurs). On inscrira la généralisation de l'accompagnement dans le contexte des inflexions des politiques de l'emploi et des évolutions du champ de l'intermédiation. On appréhendera la question en termes de marchés, ce qui nous conduira à rechercher la structuration (segmentation), les modes de régulation (régulation publique, partenariats, concurrence entre prestataires) et les dynamiques du secteur. On se situera aux trois niveaux : micro (celui des pratiques des acteurs et de leurs interactions), macro (celui du rôle des politiques de l'emploi et des politiques sociales) et méso (celui des organismes ou institutions en présence sur un territoire donné).

Après une première partie qui s'attachait faire retour sur la notion même d'accompagnement, sur ses origines et sur les tensions dont elle est porteuse, cette deuxième partie porte sur l'axe 2 de notre projet de recherche et propose une lecture socio-historique et institutionnelle du secteur de l'accompagnement. Il s'appuie à la fois sur une revue de littérature et sur l'exploitation d'une enquête à caractère monographique, en privilégiant les monographies effectuées auprès de l'ANPE et de l'Unedic, qui nous apparaissent être au cœur des changements analysés, et en mobilisant quelques monographies de structures territoriales partenaires (Conseil généraux par exemples) ou prestataires (voir encadré).

Méthodologie de l'enquête

Notre entrée dans les pratiques d'accompagnement des chômeurs et dans le paysage de l'intermédiation s'appuie sur une démarche empirique et un travail monographique auprès de diverses structures intermédiaires de l'emploi.

Les investigations sont conduites auprès de 23 organismes spécialisés dans l'accompagnement dans ou vers l'emploi dans trois sites différents (Région Lorraine : 8 organismes, Région Bretagne : 8 organismes, Région Parisienne : 8 organismes). Le déroulement des investigations sur trois sites différents permet de comparer les fonctionnements et les pratiques propres à des organismes de la même « famille » institutionnelle (agence locale pour l'emploi, missions locales, maisons de l'emploi, organismes de formation, *etc.*), mais ayant des caractéristiques différentes (voir présentation des structures enquêtées en annexe). Les organismes retenus constituent un échantillon varié permettant d'embrasser le champ de l'accompagnement dans sa multiplicité et sa complexité, et de rendre compte de certaines évolutions actuelles de l'accompagnement, comme par exemple les effets de la généralisation de l'accompagnement sur les pratiques des conseillers de l'ANPE, ou ceux du rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic.

Les principes de base de notre travail de terrain relèvent d'une approche inductive, empirique et comparative. Dans chaque organisme, ce sont les entretiens semi-directifs qui ont constitué la méthode d'enquête privilégiée (un responsable et 2 à 4 salariés par structure, voir guide d'entretien en annexe), ils ont été complétés par des documents obtenus dans les organismes et dans certains cas par de l'observation participant.

Cette recherche a bénéficié de la collaboration de Sophie Divay, Bernard Balzani, Ali Boulayoune, Pauline Domingo et Annie Gouzien, ainsi que du travail d'étudiants du Master ATE Politiques d'emploi ressources humaines, formation et insertion (Université Rennes 2) qui ont réalisé certains entretiens et les transcriptions de la plupart des entretiens de la Région Bretagne.

Dans un premier temps, nous aborderons le développement des pratiques d'accompagnement des chômeurs comme une forme d'activation qu'il convient de qualifier. Partant de l'idée que le développement puis la généralisation de l'accompagnement des chômeurs auxquels on a assisté depuis près de dix ans en France procèdent d'une forme d'activation des chômeurs (qu'il s'agit tout à la fois d'inciter à travailler et d'accompagner vers l'emploi), nous reviendrons sur l'analyse des différents « modèles » (ou types) d'activation en Europe et sur la manière dont l'activation est promue par les institutions internationales (OCDE et Union Européenne). Ce détour nous permettra de qualifier le type d'activation à l'œuvre dans l'accompagnement tel qu'il s'est développé en France.

Dans un deuxième temps, nous analyserons de manière plus détaillée le dispositif français d'accompagnement des chômeurs tel qu'il s'est développé depuis 2001, au fil des conventions entre l'Unedic (en charge de l'indemnisation du chômage) et l'ANPE (en charge de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi), faisant de ces deux institutions les acteurs centraux de l'accompagnement. A partir d'exemples tirés de nos enquêtes, nous montrerons comment ces évolutions travaillent les pratiques des acteurs de l'accompagnement, en particulier à l'ANPE et à l'Unedic.

La troisième partie portera sur les changements institutionnels qui marquent le développement et la généralisation de l'accompagnement. Nous tenterons de brosser un panorama institutionnel du secteur de l'accompagnement en mettant en évidence sa complexité, ses dynamiques d'évolution, et les débats autour des réformes institutionnelles en cours. Celles-ci remettent en question le monopole (théorique) de l'ANPE en matière de placement et donnent de nouveaux contours au service public de l'emploi, qui comprend de nouveaux acteurs, en particulier des opérateurs privés animés par une logique marchande. Par ailleurs, les réformes placent l'Unedic au cœur du service public de l'emploi et consacrent le rapprochement (et bientôt la fusion) entre l'Unedic et l'ANPE. Nous mobiliserons ici encore nos monographies pour illustrer la manière dont ces réformes travaillent les pratiques et les discours des acteurs, en privilégiant encore ceux qui se positionnent au centre des transformations, ANPE et Unedic, et en donnant quelques exemples de leurs relations avec des prestataires.

Enfin, dans la quatrième partie, nous aborderons les questions touchant à l'évaluation et à l'efficacité de l'accompagnement et du service public de l'emploi (SPE). Ces questions sont apparues cruciales d'une part parce qu'elles occupent une place centrale dans les évolutions en cours (du dispositif d'accompagnement et du SPE) et dans les débats actuels, et d'autre part parce que la manière dont elles se posent à l'heure actuelle est de nature à affecter les pratiques d'accompagnement elles-mêmes. Notre point de vue ne sera pas ici celui d'évaluateurs (il ne s'agira pas de chercher à savoir si l'accompagnement ou les transformations du service public de l'emploi sont efficaces ou si les acteurs les jugent telles) mais celui d'observateurs : nous chercherons à illustrer la manière dont la diffusion des pratiques d'évaluation et les critères retenus travaillent les pratiques d'accompagnement et comment les acteurs (notamment à l'ANPE) perçoivent ces pratiques et se les approprient.

2. L'accompagnement des chômeurs : quelle activation ?

Partant de l'idée selon laquelle l'accompagnement des chômeurs participe d'une forme d'activation qu'il convient de qualifier, nous nous pencherons dans ce chapitre sur les régimes d'activation existant dans les différents pays européens et sur la manière dont l'activation est promue par les institutions internationales. La notion d'activation est depuis une quinzaine d'années au cœur des politiques sociales en France et en Europe. Selon les spécialistes de la question, si le principe de l'activation est accepté dans de nombreux pays de l'OCDE, les politiques d'activation ne suivent pas partout le même chemin. Les spécificités nationales, politiques et idéologiques contribuent à donner une forme diversifiée aux politiques d'activation et font obstacle à une conception universalisante des politiques d'activation (Barbier, 2006, p.22).

Historiquement, les politiques actives sont nées dans les années 30 en Suède et se sont appliquées dans une perspective qualifiée de « social-démocrate » à l'aide au retour à l'emploi : il s'agissait de proposer aux chômeurs des dispositifs « actifs » de politiques de l'emploi (par exemple des formations) afin de favoriser leur insertion professionnelle mais sans remettre en cause leur indemnisation. L'activation social-démocrate répond donc surtout à une logique d'« activation des dépenses passives » transformées en dépenses actives conformément au principe selon lequel il vaut mieux payer un chômeur qui se forme ou qui travaille plutôt que de se contenter de lui verser une indemnisation. Notons que l'utilisation de la terminologie d'activation des dépenses passives peut paraître quelque peu abusive pour caractériser le cas de la Suède des années 30. En effet, si les politiques d'activation du marché du travail sont nées en Suède, on ne les désignait pas comme des politiques d'activation et encore moins d'activation des chômeurs ou des dépenses passives⁵⁴.

La conception libérale de l'activation, promue notamment par les travaux de l'OCDE et qui tend aujourd'hui à prévaloir, défend plutôt une « activation des chômeurs ». Elle se focalise sur une approche par les incitations financières qui défend l'idée qu'il convient d'inciter financièrement les chômeurs à retourner sur le marché du travail, ceci en diminuant l'indemnisation du chômage et/ou en rendant le travail « rémunérateur » (« *to make work pay* »). Dans le cas de l'activation « social-démocrate », l'État assume la responsabilité de l'emploi en garantissant au chômeur un revenu et en s'efforçant de lui procurer une activité (formation, emploi aidé) ; dans le cas de l'activation « libérale », les incitations financières font porter au chômeur (ou au bénéficiaire de la protection sociale) la responsabilité de retrouver un emploi, la sanction étant la perte de l'indemnisation du chômage ou de la protection sociale⁵⁵.

⁵⁴ Cette précision en appelle une autre : il ne faut pas confondre « politique d'activation » et « activation labor market policies » (ALMP). Comme le rappelle Barbier, « si l'on parle de *politiques actives du marché du travail* » au sens employé par l'OCDE, on peut classer sous cette rubrique une très grande variété de programmes. En fait, c'est un fourre-tout commode pour les comparaisons de premier niveau (dans lequel on peut regrouper aussi bien le travail obligatoire des programmes de workfare, les stages de formation, les emplois publics temporaires subventionnés, l'activité d'intermédiation des services publics de l'emploi, etc.) mais qui n'apprend pas grand-chose sur les différences structurelles des politiques selon les pays. « *L'activation des dépenses est encore une autre question, qui ne se confond pas avec les « politiques actives » en général et qui, d'ailleurs, peut prendre plusieurs acceptations très différentes* » (Barbier, 1997).

⁵⁵ Pour prolonger cette comparaison, précisons ici que l'on peut associer à ces deux conceptions de l'activation

Il ne s'agira pas ici de retracer l'histoire de la notion d'activation, ce travail étant fort bien mené par ailleurs dans un rapport récent (Barbier *et alii.*, 2006a), mais de préciser les discours actuels sur l'activation et leurs traductions dans les orientations des politiques de l'emploi. Pour cela, nous analyserons les formes prises par l'activation en partant de la littérature existante qui met en évidence différents « modèles » ou « régimes » d'activation et permet de positionner les pays européens, dont la France (1). Ensuite, nous nous pencherons sur la manière dont les institutions internationales entendent promouvoir cette activation⁵⁶ en commençant par présenter l'approche de l'OCDE que l'on peut sans conteste ranger du côté d'une activation « libérale » (2) puis en analysant l'approche développée par l'Union Européenne dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) (3). Pour finir, nous nous demanderons à quelle forme d'activation correspond la diffusion de l'accompagnement en France dans les années récentes (4).

2.1. Les analyses de l'activation : diversité des régimes

La littérature portant sur l'activation insiste sur la diversité des « modèles » ou des « régimes » d'activation. Cette littérature s'inscrit dans le prolongement des recherches initiées voici une quinzaine d'années par Esping Andersen (1999) sur les régimes d'Etat social, qui identifient désormais quatre régimes d'Etat social : le régime libéral anglo-saxon, le régime universaliste social-démocrate⁵⁷, le régime corporatiste-conservateur⁵⁸ et celui méditerranéen des pays du sud.

L'analyse des modèles d'activation se focalise cependant sur deux régimes d'Etat social : le régime libéral anglo-saxon et le régime nordique social-démocrate, considérés comme des modèles polaires d'activation (Barbier 2002, voir encadré).

(libérale vs social-démocrate) deux formes fondamentalement opposées d'accompagnement des chômeurs (c'est-à-dire des services pour l'emploi) : l'une qui est « quick-fix ; short-term », forme d'intermédiation minimale pour mettre/remettre les individus tels qu'ils sont sur le marché du travail ; l'autre qui suppose un « investissement social » ou une version « human resources investment service » (Barbier).

⁵⁶ Les observateurs et analystes des politiques d'emploi et régimes de protection sociale sont nombreux à reconnaître que le discours des institutions supra nationales telles que l'OCDE ou l'Union Européenne joue un rôle essentielle dans l'orientation récente des politiques menées au sein des pays industrialisés. Pour illustrer ce propos, reprenons les termes de Amparo Serrano (2004, p.23): « It is the belief of the authors that the institutional discourse, particularly of those institutions that play an important regulatory role at supranational level (OECD, EU), is having a major ideological influence on the way in which the social welfare model is changing, with activation-based measures and employment policy being a case in point ». Cette idée est également développée par Barbier dans ses nombreuses contributions sur la question de l'activation des politiques publiques d'emploi.

⁵⁷ Ce modèle généralise la protection sociale à l'ensemble de la population et se définit par l'universalité d'application quant aux personnes, l'uniformité des prestations et l'unicité des structures (Merrien 2007)

⁵⁸ Ce modèle ou régime généralise la sécurité sociale à l'ensemble des travailleurs mais dans le cadre de régimes professionnels multiples. L'universalité vis-à-vis des personnes est respectée, mais il n'y a ni unicité des prestations, ni unicité des structures.

Activation social-démocrate versus activation libérale (Barbier 2002)

Barbier (2002) distingue deux régimes d'activation: le régime « *libéral* » et le régime « *universaliste social-démocrate* » identifiés à travers la « *cohérence sociétale* » de leur système de protection sociale et les caractéristiques stylisées des politiques publiques (p. 314).

Concernant le système de protection sociale, les régimes d'activation s'opposent sur quatre traits caractéristiques essentiels. Le premier trait caractéristique du système de protection sociale est l'ensemble de « *valeurs et de normes générales* » : le régime libéral pose l'individualisme et l'indépendance des personnes sur le marché du travail, tandis que le régime social démocrate considère que la société a le devoir de fournir des services individualisés à tous les citoyens selon une logique universaliste. Le deuxième trait caractéristique du système de protection sociale est celui des « *normes justificatrices de l'activation* » qui sont disciplinaires dans le régime libéral et négociées dans le régime social-démocrate, avec une logique d'incitation différente dans l'un et l'autre cas : dans le régime libéral, l'incitation des individus à travailler répond principalement à l'objectif d'éviter tout bénéfices indus (dans la perception de revenus de remplacement) et tout phénomène de dépendance des individus à l'égard de l'assistance ; dans le régime social-démocrate, le système d'incitations est pensé dans un cadre contractuel combinant sanctions et services ou conseils pour les assurés et les assistés. Le troisième trait caractéristique est le « *système de relations professionnelles, de droit du travail et de pratiques de gestion de ressources humaines dans les entreprises* » : le régime libéral se distingue nettement du régime social-démocrate dans la mesure où il se caractérise par « *peu de droit formel du travail, des contrats décentralisés, et pas ou peu de participation des partenaires sociaux à la gestion de la protection sociale* » alors que le régime social-démocrate accorde un rôle important aux partenaires sociaux dans la protection et développe la flexibilité des contrats de travail dans un cadre de socialisation élevée des risques. La quatrième caractéristique de la cohérence sociétale est celle du « *régime d'emploi et d'activité* » dont l'auteur souligne qu'il est étroitement relié au rôle de la famille et de l'ordre domestique : les contrastes entre le régime libéral et le régime social-démocrate s'affirment avec force ici notamment pour ce qui concerne les taux d'emploi et taux d'activité, les inégalités de genre, la diffusion plus ou moins forte du travail à temps partiel et le poids de l'emploi public.

Concernant les politiques publiques, elles peuvent être analysées à travers cinq éléments : leur orientation générale (types de politiques, programmes et services), la population visée, les types de prestations et de services délivrés, la nature des droits et des obligations, le rôle joué par les services publics de l'emploi et les services sociaux. Selon Barbier (2002) :

« Le régime libéral est « *piloté* » par le rapport des individus avec le marché du travail, censé produire les meilleurs résultats en termes d'efficacité et d'équité. Les individus qui ne s'y insèrent pas sont dans une situation temporaire ou ont perdu leur « *employabilité* » et sont dépendants de l'assistance. Pour accroître la cohérence incitatrice du système, prestations et impôts sont intégrés, *via* le développement de prestations sociales et fiscales liées à l'activité (*in-work*). Dans ces conditions les politiques actives de l'emploi ne jouent qu'un rôle limité (nombre de participants) de transition incitée vers le marché ordinaire, avec un accent de type « *work first* » qui ne prévoit pas de formation de longue durée. L'emploi sur le marché ordinaire a vocation à remplacer l'assistance » (p. 315).

« Le régime universaliste social-démocrate relativise le marché. La politique sociale conserve son aspect traditionnel orienté vers le bien-être des individus, qu'elle combine avec ses objectifs économiques. Les prestations de remplacement de revenu d'activité sont élevées et durent longtemps. Pour accroître la cohérence et le caractère « *soutenable* » du système, l'activation a vocation universelle, s'appliquant à tous les citoyens, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi (salariés, chômeurs, assistés). Elle s'appuie sur la production d'un ensemble diversifié et étendu de service sociaux, intégrant la formation de longue durée, dont l'accès est fondé sur un contrat négocié entre l'individu et les services sociaux et de l'emploi, contrat intégrant incitation, éducation et sanction. La société pleinement active aménage l'emploi en fonction des possibilités individuelles » (p. 317)⁵⁹.

⁵⁹ Une illustration de ce modèle est fournie par le Danemark. « Dans la logique du modèle social universaliste, la

Selon Barbier (2002), même si certains pays apparaissent plutôt proche de l'un de ces deux modèles polaires (la Suède et le Danemark du modèle social démocrate universaliste, le Royaume-Uni du régime libéral), aucun pays ne s'y adapte strictement. Quant à la France, elle « combine des traits des deux régimes d'activation : elle hésite entre la stratégie disciplinaire et la stratégie négociée, (...) [elle] combine les outils issus des deux types stylisées de politiques, dans un mélange hybride qu'illustre bien la coexistence d'un revenu minimum d'insertion (sans obligation de recherche d'emploi), (...) un crédit d'impôt, un régime de sanctions spécifiques pour les bénéficiaires de l'assurance chômage ».

De nombreux auteurs proposent une représentation binaire et dichotomique de l'activation, et pour reprendre la formulation d'Amparo Serrano (2004), il y aurait d'un côté les modèles maniant le bâton et de l'autre ceux agitant la carotte. Selon Barbier (2006, p.22) la littérature tend à opposer approche « génèreuse » et approche « punitive » (Heikkilä, 1999), ou encore activation de type « *soft* » et activation de type « dur » (Hvinden, 2001), ce qui conduit à une représentation quelque peu manichéenne opposant l'Etat encore protecteur (qualifié de « *généreux* » ou de « *soft* ») visant à « améliorer l'employabilité des chômeurs et des inactifs en leur offrant des opportunités de (re)formation, de meilleures qualifications, de la mobilité, de l'expérience professionnelle » (version « *généreux* »), ou « à introduire un droit individuel d'accès aux programmes d'activation, [à mettre en place] des incitations financières, et l'amélioration de la qualité des services destinés à aider les allocataires de l'aide et de l'assurance à retrouver un emploi » (version « *soft* ») et de l'autre côté, un Etat minimaliste porté à « réduire l'accès aux prestations, à réduire les niveaux de remplacement, à restreindre la durée de paiement » (approche « punitive » et de type « dur » se rejoignent).

Toutefois, si ces travaux s'accordent sur les caractéristiques du régime libéral d'activation associé au monde anglo-saxon, et sur celles du régime social-démocrate associé aux pays du nord de l'Europe, ils divergent en revanche sur la manière de caractériser le modèle corporatiste ou continental, qui n'est pas toujours considéré comme intermédiaire entre le régime libéral et le régime social-démocrate. Par exemple, Amparo Serrano (2004), dont nous avons vu qu'il oppose deux types de politiques, incitations *versus* sanctions, « la carotte ou le bâton », range le régime continental dans un modèle d'incitations et le régime libéral (américain) dans le modèle des sanctions, positionnant le régime nordique entre les deux, « basé sur un mélange d'incitations positives et négatives permettant un engagement réciproque (de l'État social et de la personne sans emploi) dans le processus d'intégration sur le marché du travail » (p.502, nous traduisons).

Par ailleurs, l'une des questions que pose la comparaison des modèles d'activation est leur dynamique d'évolution – que les typologies abordent peu – et en particulier la question du devenir du régime continental : peut-on dire qu'il évolue vers un régime libéral, ou qu'il conserve ses spécificités ? Orianne (2005) suggère que le modèle continental conserve des spécificités propres. S'appuyant sur des propositions récentes de réforme du marché du travail au Royaume-Uni, en Allemagne et en France, il identifie en effet deux modèles normatifs contrastés d'activation : un modèle anglo-saxon qui privilégierait une approche par les

politique d'activation danoise s'appuie sur une représentation de l'emploi comme valeur centrale première impliquant la responsabilité de la société vis-à-vis de ceux qui en sont privés. Le chômeur est membre d'une communauté qui lui confère droits et devoirs : droits de disposer d'un revenu indemnitaire convenable sur une période suffisamment longue, mais droit assorti d'une obligation de reclassement par le service public de l'emploi qui se doit à son tour d'accompagner le chômeur vers un « emploi normal », en se réservant la possibilité d'obtenir la suspension de ses droits en cas de refus de participer aux programmes d'activation » (Lefresne et Tuchsirer 2006, p. 68-85 in Dang et alii 2006).

« capitaux » et un modèle franco-allemand qui relèverait pour sa part d'une approche par les « capacités » (l'auteur fait référence à l'approche par les *capabilities* de Sen, 2000). Le modèle anglo-saxon, d'activation libérale correspondrait à la troisième voie proposée par A. Giddens (1998), dont Tony Blair s'est inspiré pour la réforme des politiques sociales anglaise. Dans ce modèle, le capital humain occupe une place centrale : c'est à l'individu de mobiliser ses capitaux ou ses actifs (*assets*) tandis que le rôle de l'Etat est « de fournir aux individus une partie de ces « capitaux » et/ou de les aider à les acquérir ». En d'autres termes, s'il y a bien lieu de maintenir la protection sociale, l'idée est de briser les réflexes d'attente passive d'une indemnisation chez les individus qui seront aidés par l'Etat à la condition de devenir « responsables », « les principaux acteurs de leur vie » ou encore des « entrepreneurs de soi ». Reprenant la terminologie de Gauthier (2003), Orianne suggère de qualifier cette conception de l'individu défini par sa propriété comme « individualisme patrimonial ». Ici, l'Etat se transforme, de simple protecteur (l'Etat providence passif), il devient promoteur, agissant dans le sens d'une amélioration de « l'équipement » des personnes sur le marché du travail. Le modèle « corporatiste » d'activation relèverait d'une autre forme d'activation que celle correspondant à la troisième voie proposée par Giddens : celle correspondant aux « marchés transitionnels du travail » défendus par G. Schmid en Allemagne et B. Gazier en France. Dans le cadre des marchés transitionnels du travail, il ne s'agit pas d'équiper les individus face aux risques de l'emploi, mais plutôt d'équiper le marché du travail pour « doter les citoyens de droits nouveaux, et étendre leur liberté réelle ». La thèse des marchés transitionnels du marché du travail accorde, comme l'approche de la troisième voie, une place importante à l'individu, mais insiste surtout sur les possibilités de mobilité (passage entre différents statuts) que doit ouvrir le cadre institutionnel. Pour Orianne (2005), ce modèle d'activation qui « semble correspondre au régime corporatiste » décrit par Esping Andersen ne ramène pas l'employabilité à de simples attributs individuels mais en fait une construction sociale, puisqu'« au-delà d'une simple dotation en 'capitaux' mobilisables sur un marché concurrentiel, l'action publique agirait au niveau des capacités des individus à utiliser ces capitaux dans un contexte donné ».

Comment analyser plus particulièrement la généralisation de l'accompagnement en France ? Tout d'abord, elle traduit une volonté de passer d'une approche curative du chômage à une approche préventive, conformément aux orientations de la stratégie européenne pour l'emploi. Cette inflexion de l'activation tire par certains aspects les politiques françaises vers le pôle libéral (restriction d'accès aux revenus de remplacement, logique accrue de contrepartie et contrôle renforcé), mais elle emprunte aussi à la représentation social-démocrate par d'autres aspects (généralisation de l'accompagnement personnalisé pour tous les chômeurs, renforcement des moyens du service public de l'emploi) qui invitent à nuancer le propos. S'il existe bien une tendance à responsabiliser les chômeurs, ces derniers continuent d'accéder à un régime d'indemnisation plus favorable qu'au Royaume-Uni et à des programmes actifs du marché du travail plus développés, de nature à accroître leurs perspectives (leurs « capacités ») de passer du chômage à d'autres activités rémunérées.

2.2. L'approche libérale de l'OCDE : réduction des dépenses passives, incitations financières et conditionnalité des aides

La conception de l'activation que popularise depuis maintenant plus d'une quinzaine d'années

l'OCDE⁶⁰ repose sur une idée très différente de celle qui animait la politique du traitement du chômage en Suède dans les années 50. Il s'agit non plus seulement de convertir les dispositifs d'indemnisation en dispositifs actifs (formation, emplois aidés) mais d'inciter les chômeurs, et plus largement les bénéficiaires des politiques sociales, à rechercher activement un emploi. Le cadre d'analyse qui sous-tend cette approche représente le chômeur (ou du bénéficiaire des politiques sociales) comme la figure du « désincité », sans emploi parce qu'il ne cherche pas réellement à travailler et préfère bénéficier des aides que lui procurent les politiques sociales. Symétriquement, les employeurs sont vus comme potentiellement découragés par un coût du travail trop élevé, que des subventions (réduction de cotisations sociales par exemple) peuvent contribuer à réduire. Cette conception trouve sa principale traduction dans un double objectif de « *réduction des dépenses passives* » et d'incitations financières au retour à l'emploi pour les chômeurs, et insiste tout particulièrement sur la conditionnalité des aides.

En premier lieu, l'activation apparaît comme activation-réduction des dépenses passives et vise en ce sens les dépenses dont l'objectif n'est pas la création d'emploi mais la « réparation » des situations de non-emploi (en particulier l'indemnisation du chômage) afin d'affecter prioritairement l'effort public aux programmes actifs du marché du travail (visant à la création d'emplois) ou aux services de l'emploi. Au passage, il s'agit de rendre moins favorables les situations de non emploi en abaissant le niveau des revenus de remplacement servis aux chômeurs et plus largement en réduisant les allocations servies aux personnes d'âge actif sans emploi.

En second lieu, l'activation se présente donc comme activation des chômeurs, visant à rendre plus attractif le travail (« *to make work pay* ») par le biais de dispositifs fiscaux particuliers (crédits d'impôts, dont on trouve une illustration en France avec la prime pour l'emploi) pour les travailleurs à bas salaire, en sorte qu'un emploi même faiblement rémunéré soit plus rémunérateur que le chômage indemnisé (ou que l'indemnisation du non emploi). Ce souci de rendre le travail rémunérateur pour les chômeurs s'accompagne d'une préoccupation pour le coût du travail : considérant ce dernier comme trop élevé (en particulier en France avec le SMIC) au regard de la productivité des personnes les moins qualifiées, les économistes de l'OCDE suggèrent de développer les subventions à l'emploi, notamment par le biais d'exonérations de cotisations sociales, afin d'encourager les entreprises à recruter. Par ailleurs, pour faciliter le retour à l'emploi des chômeurs, les économistes de l'OCDE recommandent d'assouplir ou de « flexibiliser » le marché du travail en levant les réglementations qui « entravent » sa régulation concurrentielle. Notons que l'idée d'activation des chômeurs est présente, dans la mesure où certaines préconisations visent à renforcer leur employabilité en les encourageant à améliorer leurs compétences professionnelles – toutefois, cette piste n'apparaît pas comme un élément véritablement central.

Enfin, la conception de l'activation promue par l'OCDE met en avant le principe de conditionnalité. Ainsi, dans un rapport récent⁶¹, les auteurs insistent sur la nécessité de durcir les conditions d'indemnisation des chômeurs en les rendant conditionnelles à la recherche active d'un emploi :

« La générosité relative des prestations sociales a pour conséquence (...) que les incitations financières à prendre des emplois faiblement rémunérés peuvent être très réduites pour les

⁶⁰ L'Etude sur l'emploi de l'OCDE publiée en 1994 définit précisément les grandes orientations politiques qui devraient permettre de combler le déficit d'emploi observé dans les pays industrialisés

⁶¹ OCDE (2005) *Etude économique de la France 2005*, 16 juin (chapitre 3 : « Améliorer la performance du marché du travail »).

chômeurs. En conséquence, pour améliorer l'offre de travail, les conditions d'éligibilité aux prestations de chômage devraient être durcies pour ceux qui ne cherchent pas activement du travail ou qui refusent trop souvent les emplois qui leur sont proposés. Sous réserve que ces mesures ne soient pas mises en œuvre de façon arbitraire, *on peut faire valoir à ceux qui considèrent qu'elles créent une contrainte inacceptable, que l'obligation de prendre un emploi (ou de perdre sans cela le revenu de transfert) est la contrepartie de l'obligation faite à la collectivité de venir en aide aux chômeurs lorsqu'ils sont sans emploi.* Des mesures de ce type sont couronnées de succès dans un certain nombre de pays de l'OCDE » (souligné par nous).

Ce principe de conditionnalité relève d'une logique de la contrepartie, sur laquelle s'organisent de plus en plus de dispositifs de protection sociale en Europe (et notamment en France avec la mise en œuvre du RMA en 2003). Il trouve son origine dans les programmes d'assistance aux pauvres mis en œuvre aux Etats-Unis depuis plus de deux décennies, programmes généralement rangés sous la bannière du « *Workfare* »⁶². Il s'agit d'obtenir l'engagement (le plus souvent contractuel) des bénéficiaires de la protection sociale à tout mettre en œuvre pour rechercher activement un emploi, à ne pas refuser les emplois qui leurs seront éventuellement proposés, et à fournir un travail en échange du secours qui leur est apporté par la collectivité ; le service public de l'emploi s'engage en retour à venir en aide aux chômeurs – non à lui retrouver un emploi. C'est donc en définitive sur le chômeur (ou le bénéficiaire de la protection sociale) que repose la responsabilité de son retour à l'emploi, la conditionnalité prévoyant une sanction pour lui – non pour la collectivité ou le service public de l'emploi – en cas de non retour à l'emploi.

En définitive, on peut résumer la conception de l'activation promue par l'OCDE par trois idées principales : (1) l'activation prend la forme d'une incitation monétaire pour les chômeurs ou les bénéficiaires de minima sociaux (réduction, voire suppression des aides,

⁶² Selon P. Rosanvallon (1995) l'idée de *workfare* aurait été initiée par l'administration Reagan au début des années 80. Pour J.-C. Barbier (2002), cette notion est relativement plus ancienne, remontant à la présidence de Nixon, lequel déclarait en 1969 : « ce dont l'Amérique a besoin maintenant, ce n'est plus de *welfare* mais de *workfare* ». Au-delà de cette querelle de date, notons que dans sa forme originelle le *workfare* part de l'idée que les bénéficiaires de secours public doivent en échange fournir un travail. Réinterprétée en la vidant de sa substance « moralisatrice » sur laquelle avait insisté son initiateur Lawrence Mead, la voie du *workfare* est renforcée par l'administration Clinton au début des années 90 alors même que les conservateurs prenaient leurs distances avec cette idée risquant d'obliger l'Etat à créer lui-même des emplois publics pour que le principe du *workfare* soit appliqué. Faisant un parallèle avec le RMI en France, Rosanvallon souligne combien « il est frappant de constater que le RMI français et les projets américains qui se rattachent à l'idée de *workfare* conduisent à un même type de redéfinition du social. Trois points communs se dégagent. Ils concernent le rapport entre l'économique et le social, la nature des droits sociaux et la définition des 'sujets' du social » (p. 177). Selon l'auteur, ce qui est à l'œuvre c'est une « formulation de contreparties aux droits sociaux » (p. 178), « l'instauration d'un nouveau rapport droit/obligation » où « l'obligation n'est pas univoque », mais constitue une « contrainte » qui pèse sur la société, ce qu'il désigne par l'idée « d'implication réciproque de l'individu et de la société » (p. 179). La référence à la notion de contrat est un signe de la transformation qui s'opère. Le contrat établit une relation de réciprocité, une responsabilisation du bénéficiaire considéré comme acteur de son propre devenir, une obligation de moyens de la part de la société. On soulignera que l'analyse de Rosanvallon qui laisse entendre que le *workfare* relève de la même logique que l'insertion est loin de faire consensus parmi les sociologues et économistes français (Barbier, 1997, Fassin, 1996). Ainsi selon J.-C. Barbier, employer le terme de *workfare* pour caractériser les politiques en Allemagne, en France ou même en Grande-Bretagne n'a pas de sens, tandis que considérer le RMI comme relevant de la logique du *workfare* est une erreur, dans la mesure où « l'engagement du bénéficiaire dans les actions d'insertion n'est pas la contrepartie de l'allocation ; il en est seulement une condition que le législateur a entourée de réelles garanties pour les personnes concernées. Le caractère contractuel du contrat d'insertion ne repose donc que sur les engagements mutuels relatifs aux actions d'insertion » (circulaire DIRMI n°93-04 du 27 mars 1993, citée par Barbier, 1997).

primes pour les travailleurs à bas salaire), mais aussi pour les entreprises (baisse du coût du travail) ; (2) elle prend également la forme d'une aide conditionnelle, conçue comme une contrepartie (souvent contractuelle) exigeant du chômeur qu'il se conforme à son devoir de rechercher activement un emploi et se soumette aux contrôles ; (3) enfin, elle prend la forme d'une responsabilisation des chômeurs, seuls maîtres de leur employabilité et de leur retour à un emploi ou à une activité qui les fasse sortir de leur « dépendance » aux prestations sociales.

2.3. L'approche européenne : la promotion de l'« État social actif »

Pour de nombreux auteurs (par exemple : Lahusen 2007⁶³, Bonvin et Moachon 2004, Barbier 2006), l'Europe participe au même titre et dans le même sens que l'OCDE à la diffusion d'« *un nouveau schéma de représentation* », d'« *un nouveau cadre interprétatif* » (normatif et cognitif) pour la politique d'emploi. Les institutions européennes contribuent en effet à populariser des concepts tels que ceux d'activation, d'employabilité, d'incitation et de trappes à chômage, *etc.*, par le biais d'un discours mais aussi et surtout par la mise en œuvre d'une politique coordonnée pour l'emploi.

L'activation est au cœur du discours européen, qui en fait la pierre angulaire des politiques de l'emploi et des politiques sociale (Barbier 2006 ; Crespo et Amparo Serrano 2004 ; Conter 2007). Ce discours n'est pas seulement la traduction des décisions et actions, c'est aussi le moyen de justifier et de légitimer les décisions qui sont prises par les institutions, en d'autres termes de construire une définition de la réalité (Crespo et Amparo Serrano 2004, p.25)⁶⁴. Ce discours normatif pèse sur les représentations des politiques de l'emploi développées au sein des pays membres qui ont à « traduire » leurs politiques dans le cadre dessiné par la Commission : « incontestablement, une européanisation des représentations est à l'œuvre dans les Etats membres qui 'traduisent' leurs politiques dans les catégories et les 'théories d'action' ou des algorithmes communs » (Barbier, 2002, p.325).

La conception de l'activation défendue au niveau européen s'inscrit dans le cadre interprétatif de l'« État social actif », pour reprendre la formule de Vandenbroucke (1999)⁶⁵, l'un de ses partisans. Selon ce dernier, l'État social actif promeut une société de personnes actives « sans renoncer à l'ancienne ambition de l'État social, c'est-à-dire une protection sociale adéquate ». Par contraste avec l'État traditionnel, perçu comme « passif » et « curatif » dans la mesure où les actions (principalement le versement d'allocations) n'interviennent qu'après l'apparition d'un risque social, l'État social actif adopte une logique « préventive ». Il ne s'agit plus seulement de garantir des revenus, mais d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre des personnes actives dans la société :

⁶³ L'auteur développe son analyse de « la main invisible de l'Union Européenne » en partant d'un examen empirique quant à l'impact de la Stratégie européenne pour l'emploi du contenu de quotidiens nationaux de six pays différents. Il décrypte les influences croisées entre niveaux supranational et national et le processus de légitimation dans la mise en œuvre de dispositifs de surveillance et de sanctions des chômeurs.

⁶⁴ Pour Crespo et Amparo Serrano (2004 p. 26) ce discours de légitimation apparaît d'ailleurs contradictoire dans la mesure où il présente l'activation comme étant à la fois le passage obligé pour s'adapter et préparer activement le nouvel ordre économique et un changement naturel et donc inévitable.

⁶⁵ Vandenbroucke a été ministre des affaires sociales de la coalition entre libéraux, socialistes et écologistes en Belgique entre 1999 et 2003.

« Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. (...) À l'évidence, activation est un mot clé. Il convient, autant que possible, de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale, qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi. De plus, l'État social actif a un effet proactif. Il n'attend pas qu'un risque social se produise ; au contraire, il met l'accent sur la prévention. Il peut le faire précisément parce qu'une série de nouveaux risques sociaux sont bien plus prévisibles »⁶⁶.

Ce modèle d'Etat social actif constitué en référence pour la mise en congruence des politiques sociales et de l'emploi dans l'Union Economique⁶⁷ apparaît comme un compromis entre l'approche libérale promue par l'OCDE et une approche social-démocrate de l'activation. L'approche européenne partage avec celle de l'OCDE une analyse soucieuse des incitations financières et de la valorisation du travail ainsi que de la responsabilité individuelle, qui conduit à une critique des dépenses passives. Elle souligne « le besoin d'un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité, tout comme entre droits et devoirs »⁶⁸ et voit dans l'indemnisation du chômage une désincitation à travailler pour les chômeurs lorsqu'elle n'est pas assortie de contrôles et sanctions pour ceux qui ne rechercheraient pas activement un emploi ou refuseraient de participer à des programmes actifs. Toutefois, certains des objectifs comme la lutte contre les inégalités et les discriminations ou la qualité de l'emploi relèvent davantage d'une approche sociale-démocrate.

Selon Orianne (2005), cette conception de l'activation des politiques publiques transforme l'intervention de l'Etat en un « triple mouvement de contractualisation, d'individualisation, et de territorialisation ». La contractualisation (autrement dénommée par l'auteur « conditionnalisation ») renvoie à l'idée de contrepartie que nous avons rappelée pour qualifier l'approche de l'OCDE. L'individualisation renvoie quant à elle à la personnalisation des dispositifs. Par contraste avec l'Etat providence où l'action publique « s'attachait à assurer un accès général aux prestations de service public, via la définition de droits universaux ou définis selon des critères administratifs, les politiques actives [s'inscrivant dans la conception de l'Etat social actif] relèvent d'une logique de traitement et d'accompagnement personnalisé » ; « les individus y sont moins considérés sous l'angle de leur appartenance à une catégorie prédéterminée, qu'appréhendés dans leur singularité ». La territorialisation des interventions publiques renvoie quant à elle à la décentralisation de la gestion des problèmes sociaux, conférant une plus grande marge de manœuvre aux acteurs locaux de l'insertion. Ces derniers sont conduits à innover, construire ou conforter des partenariats avec l'ensemble des institutions présentes sur le territoire. On peut considérer que cette conception tend à convertir les responsabilités collectives en responsabilités individuelles (Dubois 2007).

La mise en œuvre d'une politique coordonnée pour l'emploi contribue à diffuser ces

⁶⁶ Extraits de la déclaration de politique fédérale, prononcée par le Premier ministre belge lors de l'ouverture de la session parlementaire 1999-2000, Bruxelles, 12 octobre 1999 (<http://www.belgium.be>).

⁶⁷ Cela s'explique sans doute par le fait que la période 1997-2002 est une phase où ce sont un peu partout (en France, Allemagne, en Belgique ou encore en Angleterre) des gouvernements d'obédience social-démocrate voire social-libérale qui sont en place. Les changements politiques qui vont suivre à partir de 2002 dans certains de ces pays qui dominent les débats en Europe jouent peut-être dans le sens d'une orientation plus libérale de l'approche de l'Union en matière d'emploi et de traitement du chômage.

⁶⁸ Extrait cité et traduit de l'anglais par Dubois (2007, p.83), de « The social protection committee, key issues on social protection and employment », 1999 (Revised version-June 2003).

orientations en Europe, par l'intermédiaire d'une méthode particulière de coordination, non assortie de sanctions, mais qui enjoint aux Etats membres de mettre en forme leurs politiques dans un cadre bien précis (voir encadré).

On peut avec Conter (2007) distinguer quatre dimensions dans l'actuelle stratégie européenne pour l'emploi : (1) l'encouragement de l'offre de travail, en particulier pour les travailleurs âgés ; (2) la prévention du risque de chômage par « une identification précoce » des problèmes (chômage de longue durée) et une adaptation continue « [d]es incitations et [d]es effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvement et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations » (LD19)⁶⁹ ; (3) la promotion de formes de travail plus flexibles et de « la mobilité professionnelle (...) pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi » (LD21) ; (4) enfin, la « modération salariale », dimension que Conter considère comme « majeure » et qui transparaît dans la LD22 qui enjoint de « créer un cadre adéquat pour les négociations salariales permettant de tenir compte des défis à relever du point de vue de la productivité (...) l'évolution des salaires [devant] être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail ».

⁶⁹ LD : ligne directrice.

La stratégie européenne pour l'emploi et la méthode ouverte de coordination

La SEE est une stratégie coordonnée pour l'emploi qui, depuis sa mise en œuvre en 1997, vise à orienter les politiques européennes en la matière et à développer l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres pour lutter contre le chômage. On peut considérer avec Barbier (2002, p.325) que la SEE « constitue le cadre explicite privilégié de l'influence communautaire en matière d'activation de la protection sociale ».

La coordination des politiques européennes relève d'une méthode particulière, non assortie de sanctions (*soft law*). Au niveau européen, des lignes directrices fixent les priorités européennes et sont révisées chaque année par le Conseil européen sur proposition de la Commission. Dans les Etats membres, les Plans nationaux d'actions pour l'emploi (PNAE) définissent annuellement la mise en œuvre nationale de ces priorités et sont évalués chaque année dans un rapport conjoint sur l'emploi qui formule des « recommandations » par pays, met en évidence des « bonnes pratiques » et donne des pistes pour revoir la définition des lignes directrices. Ces évaluations des performances des Etats membres ne se traduisent pas par des sanctions et pénalités pour ceux qui n'auraient pas de « bons résultats »⁷⁰, mais donnent lieu chaque année à des recommandations adressés aux Etats (55 en 2003 dont 5 à la France principalement dans quatre domaines, notamment celui de l'activation). Sur la base de cette évaluation, le Conseil de l'Union Européenne et la Commission rédigent chaque année un rapport pour ajuster et planifier de nouvelles lignes directrices. La SEE n'est donc pas figée, mais au contraire marquée par des évolutions qu'illustrent les révisions successives des lignes directrices.

A l'heure actuelle, la stratégie européenne pour l'emploi 2005-2008 se met au service d'« une croissance renforcée et la création d'emplois plus nombreux et meilleurs », avec trois objectifs principaux que sont le « plein-emploi », la « qualité » et la « productivité » du travail, et la « cohésion sociale et territoriale ». Pour atteindre ces objectifs, trois priorités sont posées : attirer la main d'œuvre sur le marché du travail et réformer la protection sociale, améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, investir en capital humain (éducation et compétences). Les lignes directrices se déclinent le long de ces priorités.

Selon Conter (2007), les adaptations de la SEE (voir encadré) marqueraient dans l'ensemble une tendance à la mise en œuvre d'une activation plus « libérale ». Toutefois, on retrouve dans les lignes directrices des orientations qui manifestent une sorte de compromis entre les différentes formes d'activation. Concernant en particulier le thème du chômage, si les lignes directrices y font désormais peu référence, elles rappellent néanmoins certains principes déjà énoncés en 2003, dont celui visant à ce que : « tous les chômeurs devraient se voir offrir un nouveau départ avant le 6^{ème} mois de chômage pour les jeunes et le 12^{ème} mois pour les adultes ; sous forme d'une formation, d'une reconversion, d'expérience professionnelle, d'un emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser leur insertion professionnelle, combinée le cas échéant, à une assistance permanente en matière de recherche d'emploi ». Cette formulation accrédite l'idée que l'activation ressort de la responsabilité des politiques publiques, qui se doivent de proposer ce « nouveau départ » à « tous les chômeurs » ; l'affirmation d'une responsabilité publique en la matière relève ici davantage d'une activation « sociale-démocrate ».

⁷⁰ Rappelons que contrairement à l'obligation qu'ont les Etats membres de se plier aux critères énoncés par le traité de Maastricht et le pacte de stabilité (objectifs de stabilisation de la dette publique et du déficit notamment), la politique européenne pour l'emploi n'est en rien coercitive. Il n'y a pas de pénalités envisagées pour les pays présentant de médiocres performances en matière d'activité, d'abaissement du niveau et de durée du chômage, d'égalité entre les hommes et femmes. Toutefois, on peut penser avec Pochet (2001) cité par Crespo et Amparo Serrano (p. 18) que des mauvais résultats sur les indicateurs structurels établis au niveau européen pourront susciter d'importants débats politiques au sein des pays concernés.

Activation : les adaptations de la SEE depuis 1997

Depuis 1997, les lignes directrices évoluent dans le sens d'une plus forte activation des politiques dans laquelle on retrouve les principes d'un l'Etat social actif, qui prend au fil du temps une coloration de plus en plus « *libérale* » (Conter 2007). L'examen des inflexions de la SEE depuis 1998 montre que la problématique de l'activation se diffuse progressivement à l'ensemble des lignes directrices (LD)⁷¹. En 1998, 11 LD peuvent être rangées dans la problématique de l'activation. Par exemple, la LD3 invite à passer de « mesures passives à des mesures actives », à « rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi », à adapter les systèmes d'indemnisation et de formation « afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à rechercher et à accepter un emploi ou une formation ». En 1999, le lien entre système d'indemnisation et régime d'imposition commence à être posé (Barbier 2006, p.32), en particulier à travers la LD4 qui invite chaque Etat membre à examiner et le cas échéant à réorienter « ses systèmes d'indemnisation et d'imposition, de manière à inciter les chômeurs ou les inactifs à chercher et à saisir les possibilités d'emploi ou à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, et les employeurs à créer de nouveaux emplois (...) ». Le terme d'activation est mobilisé pour la première fois en 2000 dans les LD1 et 2 qui concernent la prévention du chômage des jeunes et du chômage de longue durée et posent le principe de modernisation des services publics de l'emploi « les Etats membres devraient continuer de moderniser leurs services publics de l'emploi afin qu'ils puissent appliquer avec la plus grande efficacité la stratégie de prévention et d'activation ». Le principe d'activation se trouve de nouveau renforcé en 2001 avec l'apparition dans les LD des principes du « *make work pay* » (rendre le travail rémunérateur) : la LD2 invite à mener des actions visant à réduire les pièges à pauvreté en adaptant les systèmes d'allocations, d'imposition et de formation ; la LD3 qui insiste sur l'objectif d'allongement de la vie active invite à une révision des « systèmes d'imposition et d'allocation afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant pour les travailleurs âgés de continuer à participer au marché du travail » ; la ligne directrice 6 parle de politiques actives destinées à développer la capacité de placement des services de l'emploi, à prévenir et à supprimer les goulots d'étranglement (Barbier, 2006). Ces principes visant à rendre le travail payant sont réaffirmés en 2003 et les lignes directrices s'inscrivent dorénavant dans la stratégie de Lisbonne. Elles visent à encourager une augmentation de l'offre de travail et le vieillissement actif (LD4) ; elles renouvellent l'injonction de « rendre l'emploi plus attrayant » (LD8) par un système d'incitations (« réduction des taux d'imposition ») et la réduction de la générosité des systèmes d'assurance et d'assistance (« examiner le taux de remplacement et la durée des prestations ») de façon à « éliminer les pièges du chômage, de la pauvreté et de l'inactivité » et à « encourager la participation des femmes, des travailleurs peu qualifiés, des travailleurs âgés, des personnes souffrant d'un handicap et des personnes extrêmement marginalisées ». Le sommet de 2005 qui propose un nouvel ensemble de « *lignes directrices intégrées* » pour les années 2005 à 2008 marque une nouvelle inflexion : pour la première fois, le programme mentionne expressément la nécessité de moderniser les régimes de protection sociale.

L'examen de la stratégie coordonnée pour l'emploi montre l'insistance sur le caractère actif du nouvel Etat social européen et traduit le succès d'un discours libéral formulé en termes d'incitations financières au retour à l'emploi pour lequel l'insertion renvoie à un ensemble de devoirs des chômeurs et inactifs, « invités » (via les dispositifs de la protection sociale) à adapter leurs demandes et leurs dispositions (améliorer leur employabilité) aux conditions nouvelles d'intégration au marché du travail⁷². Il n'en reste pas moins que la stratégie

⁷¹ Nous empruntons beaucoup à Barbier (2006) pour la présentation de l'évolution des lignes directrices entre 1997 et 2003.

⁷² Pour certains auteurs, la SEE prendrait même le chemin de la promotion du *workfare* anglo-saxon en enjoignant aux chômeurs d'accepter un emploi sous peine de perdre leurs droits à indemnisation (Dubois, 2007,

coordonnée pour l'emploi est aussi le résultat d'un compromis, qui intègre aux côtés de l'orientation libérale, des aspects qui ne peuvent s'y ramener : le rappel de la responsabilité des Etats que nous avons évoqué plus haut, ou encore les objectifs de cohésion sociale ou de qualité de l'emploi. D'ailleurs, la question de savoir dans quelle mesure les politiques d'emploi des différents pays européens convergeraient (ou non), sous l'effet de la SEE reste débattue. Amparo Serrano (2004), dans sa conclusion d'un ouvrage collectif dédié à la question de la convergence (*Are activation models converging in Europe*), montre bien que cette question divise les experts : tandis que certains soulignent les différences persistantes d'approches entre les pays, d'autres parient sur un processus de convergence. Selon l'auteur, ce dilemme peut être résolu en acceptant la polysémie de la notion d'activation qui peut être aussi bien méthode, objectif, projet, éthique qu'idéologie. Seule « l'idéologie » de l'activation, c'est-à-dire l'ensemble des représentations et justifications évoquées précédemment semble s'imposer, réussissant une « synthèse » entre les différents régimes de protection sociale⁷³. En revanche, lorsque l'activation est interprétée comme un objectif, une méthode ou un principe, de grandes différences apparaissent et dépendent étroitement du modèle de protection sociale, de la régulation du marché du travail et du jeu des institutions.

2.4. La généralisation de l'accompagnement en France : quelle activation ?

Les travaux sur l'activation évoqués plus haut peuvent être mobilisés pour analyser l'extension de l'accompagnement des chômeurs : la tendance au développement de l'accompagnement des chômeurs peut en effet aussi bien participer d'une conception « libérale » insistant sur les incitations financières et la responsabilisation des chômeurs que d'une conception plus « sociale-démocrate » soucieuse d'universalisme et se référant à la responsabilité des pouvoirs publics en matière d'emploi.

Si l'on s'en tient aux travaux et recherches portant sur l'accompagnement des chômeurs, force est de constater que l'orientation libérale, insistant sur la nécessité de rendre le travail rémunérateur ou de demander des contreparties aux chômeurs en matière de recherche d'emploi est fréquemment mobilisée⁷⁴ (nous y reviendrons). L'Horty (2004) suggère une inflexion sensible des politiques de l'emploi dans la période récente, permettant de parler aujourd'hui d'une « nouvelle politique pour l'emploi » qui repense l'articulation entre l'emploi et la protection sociale de manière à soutenir l'offre de travail. Cette forme d'activation encourageant l'offre de travail passe par un renforcement de l'accompagnement vers l'emploi et par des incitations financières visant à rendre le travail « rémunérateur » (*to make work pay*) en faisant en sorte qu'il soit financièrement plus intéressant de travailler que de bénéficier de l'indemnisation du chômage ou de minima sociaux. Selon lui en effet,

Lebaron et Schultheis, 2007, p.880).

⁷³ The « new paradigm of social intervention based on activation (...) enables a responses to be given to booth liberal arguments (reduction of public expenditure, strengthening the free play of market) and social-democratic arguments (condition of institutionalization of solidarity). Activation gives rise to questions which transcend this ideological division between the principal of social equity (favourable to state intervention as a means of protecting against risk) and the principle of economic efficiency (favourable to rolling back the state)” (p.507).

⁷⁴ En France, témoigne de ce mouvement l'influence croissante des analyses de micro-économie néo-classique (cf. en particulier Laroque et Salanié (2000) et plus récemment les travaux de Yannick L'Horty et ceux des économistes du laboratoire du CREST – centre de recherche en économie et statistiques) qui ont contribué et contribuent encore aujourd'hui à façonner un nouveau référentiel faisant une place centrale aux incitations/sanctions.

« 'faire en sorte que le travail rapporte', '(re)valoriser le travail', 'inciter au retour à l'emploi', 'désinciter à l'inactivité', semblent être devenus les nouveaux objectifs de la politique pour l'emploi ». Ce qui est nouveau dans cette politique de l'emploi, c'est qu'elle apparaît privilégier le soutien à l'offre de travail (incitations à l'emploi) plutôt qu'à la demande de travail (réduction du coût du travail), et qu'elle privilégie l'emploi à la lutte contre le chômage, incluant dans le soutien à l'offre de travail non seulement l'incitation au retour à l'emploi des chômeurs mais aussi l'incitation au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. En cela, cette politique « pour l'emploi » est conforme aux orientations européennes évoquées plus haut, allant dans le sens de la promotion d'un « État social actif » : il s'agit bien de promouvoir l'emploi par une augmentation des taux d'emploi de tous (à l'exception en France de l'emploi des mères de jeunes enfants, pour lesquelles existent encore des incitations à se retirer du marché du travail, comme le rappelle L'Horty dans son article). Sont donc incluses à la politique d'activation des personnes qui ne sont pas nécessairement à la recherche d'un emploi, comme les bénéficiaires de minima sociaux.

Cette orientation pose bien entendu la question de la responsabilité de l'emploi et de la solidarité : dans quelle mesure les pouvoirs publics continuent en France à assumer cette responsabilité de proposer un emploi ou un revenu de remplacement à ceux qui n'en trouvent pas par leurs propres moyens (ou d'ailleurs qui n'en cherchent pas) ? Cette question a été soulevée lors des débats autour de la mise en œuvre du RMA (revenu minimum d'activité) susceptible d'être proposé aux bénéficiaires du RMI (ou d'autres minima sociaux comme l'ASS) et du développement de l'accompagnement des Rmistes vers l'emploi. Ainsi, M.-T. Joint Lambert (2003, pp. 30-31) s'inquiétait de ce dispositif en ces termes : « il y a là, potentiellement, le risque que le devoir d'insertion, laissé de ce fait à la seule charge de l'allocataire, ne l'emporte sur le droit à la prestation, alors même que le contrat de travail prévu est à temps partiel et qu'il pourrait, tel qu'il est construit, continuer d'enfermer l'allocataire dans la pauvreté. Celle là même que le RMI entend combattre ! ».

Notons toutefois que les inflexions qui tendent en France à activer les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux et à les rendre responsables de l'emploi, si elles contribuent bien à promouvoir une responsabilisation des chômeurs ou des bénéficiaires de minima sociaux, ne s'accompagnent pas d'un désengagement massif de l'État en matière de politiques de l'emploi et de prestations sociales. On observe surtout une grande continuité, confortant un effet de « dépendance de sentier », pour reprendre l'expression de C. Erhel et H. Zajdela (2004). Si l'on compare les dépenses de l'emploi de la France et de partenaires européens comme le Danemark, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, l'engagement des différents États manifeste une grande continuité (Eydoux 2006), et l'on peut situer la France dans une position intermédiaire entre le Danemark (activation social-démocrate) et le Royaume-Uni (activation libérale). Au Royaume-Uni, les dépenses pour l'emploi minimalistes, essentiellement « actives » et concentrées sur les services de l'emploi traduisent bien une logique de type « *work first* ». Au Danemark au contraire, ces dépenses représentent une part nettement plus élevée du PIB et sont plus diversifiées, traduisant l'engagement des pouvoirs publics tant dans la formation professionnelle, l'insertion des publics en difficulté et les aides à l'emploi, qu'en matière de garantie d'un revenu de remplacement pour les chômeurs. En France, la généralisation de l'accompagnement des chômeurs ne s'est pas accompagnée d'une réduction sensible des dépenses de politique de l'emploi ni d'une concentration des efforts en direction du service public de l'emploi : en 2003 l'effort en direction des services publics de l'emploi représentait 0,21% du PIB de la France (contre 0,34% au Royaume-Uni) et était loin de constituer le premier poste des dépenses actives, les efforts en matière de formation professionnelle (0,35% du PIB) ou de création directe d'emploi (0,31%) étant plus importants, selon les données de l'OCDE.

Nous allons maintenant aborder dans les chapitres suivants les inflexions récentes des politiques de l'emploi en France, qui voient se généraliser l'accompagnement dans une logique d'activation « préventive », présentée comme la nouvelle pierre angulaire dans l'aide au retour à l'emploi des chômeurs. Nous nous attacherons à caractériser précisément ces inflexions avant d'illustrer par quelques exemples tirés de nos monographies la manière dont elles agissent sur les pratiques des acteurs.

3. La mise en œuvre de la généralisation de l'accompagnement des chômeurs en France

En France, les premières politiques relevant d'une logique d'activation remontent au début des années 60 (Freyssinet, 2006)⁷⁵. Le terme même de politique active de l'emploi est mobilisé pour la première fois par les pouvoirs publics en 1967⁷⁶ pour désigner les politiques actives de lutte contre le chômage. Un tournant s'opère à partir des années 80 lorsque la politique du traitement du chômage s'engage dans la logique d'activation des dépenses passives et à la fin des années 1990 lorsqu'elle prend le chemin d'une activation renforcée des chômeurs, notamment au moyen du développement puis de la généralisation de l'accompagnement. Les segments de la politique sociale concernés par cette logique d'activation sont ceux de l'indemnisation chômage, des politiques de l'emploi, et désormais les prestations d'assistance et de solidarité. Nous ne reviendrons pas ici sur l'histoire des politiques de traitement du chômage et de leurs évolutions de long terme⁷⁷. Nous nous focaliserons plutôt sur les principales inflexions qui caractérisent la période récente (la dernière décennie) et sous-tendent le mode actuel de régulation du chômage. Elles sont en effet le contexte pertinent de nos enquêtes monographiques sur l'accompagnement des chômeurs.

Tout d'abord, nous présenterons les dispositifs récents qui consacrent la généralisation du suivi des demandeurs d'emploi (1), puis les adaptations des règles d'indemnisation du chômage qui ont accompagné la mise en œuvre de ces dispositifs (2). Nous montrerons ensuite que ces évolutions consacrent un nouveau régime de droits et devoirs pour les demandeurs d'emploi (3), avant d'examiner, sur la base de l'exploitation de nos enquêtes, comment elles travaillent les discours sur l'accompagnement et les pratiques d'accompagnement, en particulier à l'ANPE et aux Assedics (4).

3.1. La généralisation de l'accompagnement

Au début des années 2000, la généralisation de l'accompagnement se présente comme une transformation majeure dans le traitement des demandeurs d'emploi en France. Ce changement est alimenté par l'analyse des expériences étrangères (en particulier britannique) et par les préconisations des organisations internationales, à commencer par celles de l'Union

⁷⁵ « Par des avenants de 1961 et 1962, l'UNEDIC crée une Allocation de formation qui s'ajoute, pour les chômeurs qu'elle indemnise et qui entrent en formation, à l'indemnité de stage versée par le centre de formation. Juridiquement (et statistiquement), les bénéficiaires ne sont plus chômeurs, mais inactifs, et, de ce fait, n'auraient plus droit à la prestation d'assurance. L'objectif est d'encourager l'entrée en formation comme source d'accélération de la réinsertion ; nous sommes dans le domaine des politiques actives de l'emploi » (Freyssinet, 2006, p.27, souligné par nous).

⁷⁶ La première fois qu'est utilisé le terme de politique active de l'emploi, c'est dans un texte officiel du 30 août 1967 (une lettre du Premier Ministre aux organisations professionnelles).

⁷⁷ Ce travail a déjà été réalisé par N. Holcblat (1997) pour les évolutions de long terme des politiques de l'emploi ou Y. Lhorte (2006) pour la période récente. C. Daniel et C. Tuchsirer (1999) ont quant à elles réalisé dans leur ouvrage éponyme l'histoire de l'« Etat face aux chômeurs ». Pour une synthèse récente, on se reportera utilement à M.-T. Join-Lambert (2007).

européenne, inscrites dans la Stratégie coordonnée pour l'emploi. Plus précisément, il est reproché à la France de privilégier une approche « curative » du chômage, au détriment d'une approche « préventive » qui viserait à prévenir le chômage de longue durée.

Dans cette perspective de développement d'une approche « préventive », le traitement du chômage connaît une inflexion importante en France à partir de 2001, avec la mise en œuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) par l'UNEDIC et du Projet d'Action personnalisé (PAP) par l'ANPE. Le PARE-PAP introduit une double nouveauté. La première est la généralisation de l'accompagnement : il s'agit de développer un suivi renforcé de l'ensemble des demandeurs d'emploi auxquels doit être proposé un accompagnement approprié, en étendant le dispositif d'accompagnement existant (le SNPDE) ciblé sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. La deuxième nouveauté réside dans le couplage de cette démarche d'accompagnement renforcé avec une réforme du régime d'indemnisation des chômeurs (sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante). Depuis 2006, le dispositif d'accompagnement des chômeurs a été modifié, et s'inscrit désormais dans le cadre du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui s'articule autour d'une méthode de diagnostic précoce du risque de chômage de longue durée.

Ce sont ces deux dispositifs (PARE-PAP et PPAE) que nous présenterons ici successivement.

Le PAP : un dispositif d'accompagnement « de masse »

Avec la généralisation de l'accompagnement dans le cadre du PAP-ND (PAP-Nouveau départ) mis en œuvre par l'ANPE, on passe d'un dispositif d'accompagnement sélectif et ciblé sur des publics dits prioritaires à un système universel⁷⁸. En effet, si la démarche d'accompagnement des chômeurs était déjà présente dans le programme de Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi (SPNDE) mis en place par l'Etat et l'ANPE à partir de 1998, ce programme SPNDE était réservé à des publics particuliers (dits publics cibles ou prioritaires).

Avec le PAP-ND, c'est l'ensemble des demandeurs d'emploi, quelle que soit leur ancienneté et leur statut indemnitaire, qui se trouve inscrit dans un processus d'accompagnement, qui démarre par l'inscription à l'Assedic et un premier entretien à l'ANPE destiné à faire un diagnostic et à repérer les demandeurs d'emploi ayant des difficultés particulières d'insertion (voir encadré).

⁷⁸ Le nouveau départ est un dispositif qui a été défini en 98 dans le cadre du PNAE, en réponse au sommet européen de Luxembourg. Dans son principe, le dispositif de nouveau départ (ND) vise à prévenir le chômage de longue durée. Toute personne atteignant une certaine durée d'inscription à l'ANPE doit se voir proposer un « nouveau départ » qui comporte un entretien et qui débouche sur une proposition adaptée mobilisant toute la panoplie de l'offre de services de l'ANPE. L'objectif poursuivi à travers le ND est de construire avec le demandeur d'emploi un parcours permettant de renouer avec le marché du travail. Ce programme s'adresse à 3 types de publics : les jeunes adultes à partir de leur sixième mois de chômage ; les adultes au cours de leur douzième mois de chômage ; les demandeurs d'emploi touchés par l'exclusion, à savoir les jeunes chômeurs depuis plus d'un an, les adultes chômeurs depuis plus de deux ans et les rmistes. L'évaluation de ce programme était prévue à quatre mois après le premier entretien. De fait, l'entrée en vigueur au 1er juillet 2001 du PAP/ND revient de fait à étendre les principes de la nouvelle offre de service (NOS) et du ND à l'ensemble des DE dès leur premier jour d'inscription.

Le déroulé du PAP/ND dans le processus d'accompagnement

Concrètement, la procédure retenue, identique pour tous les demandeurs, quel que soit leur degré d'éloignement du marché du travail, se décline en plusieurs étapes :

Le dispositif prévoit que tout demandeur d'emploi devait pouvoir, à la suite de son inscription auprès de l'Assedic compétente, bénéficier dans un délai d'un mois maximum d'un premier entretien professionnel avec un conseiller ANPE. Cet entretien vise à établir le profil professionnel du demandeur d'emploi, estimer son degré d'autonomie dans sa recherche d'emploi et discerner les facteurs susceptibles de freiner son retour à l'emploi. Notons que ce premier entretien auprès de l'ANPE n'est pas « vierge » de toutes données sur le demandeur d'emploi, qui a normalement répondu à un questionnaire (portant sur sa formation, son projet professionnel, les démarches entreprises pour trouver un emploi et les obstacles rencontrés) de l'Assedic lors de son inscription, afin de préparer le premier entretien professionnel avec un conseiller ANPE. A l'issue de l'entretien professionnel, le DE et le conseiller définissent l'intensité de l'appui approprié à la recherche d'emploi : l'accent peut être mis sur l'acquisition de techniques de recherche d'emploi, la sélection d'employeurs, l'élaboration d'un bilan de compétences, un appui social lorsque des problèmes non directement liés à la problématique professionnelle (santé, logement, etc) sont détectés.

Ensuite, pour les demandeurs d'emploi qui restent inscrits après 6 mois, de nouveaux entretiens sont prévus de façon à faire un bilan et à actualiser le diagnostic posé au départ (dans sa première version, le PAP prévoit des entretiens d'actualisation tous les 6 mois, cette fréquence a été revue à la hausse), réorienter le PAP en conséquence, prévoir une formation, un accompagnement personnalisé. Pour les DE qui atteignent un an de chômage, l'ANPE mobilise ensuite l'ensemble des dispositifs de l'emploi (aide dégressive à l'employeur, contrat initiative emploi, CES, contrat de qualification adulte, etc).

Le processus d'accompagnement prévoit des prestations dont la nature varie selon le profil du demandeur d'emploi et selon l'étape considérée. La principale innovation consiste en la possibilité de déclencher des actions importantes dès l'inscription sans attendre une durée minimale de chômage. Ainsi, il a été prévu qu'au cours de la première phase, 15 % des chômeurs reçus dans le cadre du PAP/ND devront avoir accès à une prestation d'accompagnement. Au-delà de six mois, cette proposition devra systématiquement être faite aux demandeurs d'emploi de façon à en faire bénéficier 25 % d'entre eux.

Le PAP-ND s'inscrit dans la Nouvelle Offre de Service (NOS), mise en œuvre par l'ANPE depuis 1996, et consacre sa généralisation à l'ensemble des demandeurs d'emploi. A l'origine, la NOS, instaurée dans le cadre du deuxième contrat de progrès, visait à améliorer la qualité des services rendus aux usagers et a été présentée comme une réponse aux enquêtes de satisfaction auprès des demandeurs d'emploi, déçus des services rendus. La NOS se décline en plusieurs niveaux de services, dont le recours dépend du degré de proximité du chômeur au marché du travail ; les moyens mobilisés se déclinent en quatre niveaux croissants de service censés refléter les besoins des demandeurs diagnostiqués lors de l'entretien : le libre accès, l'appui individualisé, l'accompagnement renforcé et l'accompagnement social (voir encadré).

Inscription du PAP dans l'offre de services de l'ANPE

La nouvelle offre de service de l'ANPE instaurée en 1996 prévoit quatre niveaux de services selon la capacité (ou les difficultés) des demandeurs d'emploi pour organiser leur recherche d'emploi

- les services en libre accès pour des demandeurs d'emploi autonomes dans leur recherche : Internet (offres d'emploi consultables par Internet), offres de formation, presse professionnelle, outils de recherche d'emploi (photocopieurs, etc.) ;
- les services d'appui individualisé dispensés en fonction des besoins ponctuels exprimés par les demandeurs d'emploi : par exemple des ateliers d'évaluation des capacités professionnelles, d'élaboration de CV, de lettre de motivation ou encore préparation aux entretiens d'embauche
- l'accompagnement renforcé, réservé aux demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés à se positionner par rapport à l'emploi : un conseiller référent est chargé de soutenir et d'aider personnellement les demandeurs d'emploi ; les prestations durent en général 3 mois ;
- l'accompagnement social, proposé aux chômeurs qui connaissent des difficultés importantes (sociales, de santé, de logement) qui compromettent leur recherche d'emploi ; cette prestation, est systématiquement sous-traitée à des organismes spécialisés (dans les faits, elle a été peu mobilisée).

En 2006, le dispositif d'accompagnement a été modifié par une nouvelle convention entre l'ANPE et l'Unedic, qui précise le cadre du dispositif actuel d'accompagnement.

Le dispositif actuel : PPAE et diagnostic social

A l'issue de la loi de cohésion sociale qui avait placé à l'agenda une convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC, le souhait du gouvernement était que cette convention soit signée dès juin 2005. Ce délai n'a pas été tenu, les responsables de l'UNEDIC ayant refusé les propositions ministérielles sur la gouvernance du dispositif de coordination inter-institutions dont le caractère était jugé trop ambigu. Ce n'est donc qu'au début de l'année 2006 qu'ont repris les négociations sur la base d'un nouveau projet ministériel, ces négociations débouchant sur la signature d'une convention le 5 mai 2006, cette convention étant conclue pour une durée indéterminée⁷⁹.

La convention tripartite Etat-ANPE-UNEDIC généralise l'accord mis en place par les partenaires sociaux le 18 janvier 2006 sur l'assurance chômage, en instituant pour les allocataires de l'assurance chômage le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) qui remplace donc dorénavant le projet d'action personnalisé (PAP) (Vericel, 2006a). La mise en œuvre de ce dispositif est précisée dans une convention bipartite entre l'ANPE et les Assedic du 1^{er} juin 2006 (voir encadré).

⁷⁹ Cette convention qui intervient 17 mois après la promulgation de la loi de cohésion sociale est conclue un mois avec la signature du 4^{ème} Contrat de progrès ETAT-ANPE dont beaucoup pensaient qu'il avait disparu du paysage institutionnel. Contrat de Progrès finalement conclu le 23 juin 2006.

Le nouveau régime d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Véricel 2006 a et b)

Lors de l'entretien d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, l'Assedic fixe la date du rendez-vous du demandeur d'emploi à l'ANPE pour son premier entretien professionnel (au plus tard dans un délai de 8 jours ouvrés⁸⁰) et lui remet un document préparatoire pour cet entretien ; les agents de l'Assedic effectuent également une première évaluation personnalisée des perspectives de reclassement. Cette évaluation, conduite à l'aide d'un outil d'analyse élaboré avec l'ANPE, vise à calculer la distance à l'emploi et le risque de chômage de longue durée du chômeur afin de l'orienter vers un parcours de reclassement supposé adapté à sa situation.

Lors du premier entretien professionnel avec l'ANPE, le conseiller définit le projet personnalisé (PPAE) du demandeur d'emploi en lien avec son profil, c'est-à-dire les types d'emploi vers lesquels le demandeur d'emploi oriente en priorité ses recherches, ceux vers lesquels il envisage de se reconvertir, ainsi que les services, conseils et prescriptions jugés nécessaires compte tenu de sa formation, sa qualification, sa situation personnelle et familiale, la situation locale du marché du travail et ses possibilités de mobilité. Ce diagnostic se traduit par l'inscription du demandeur d'emploi dans un parcours d'accompagnement défini.

Trois parcours principaux ont été définis par les conventions du 5 mai et du 1^{er} juin 2006 :

- le parcours de type 1, dit de recherche accélérée, pour les demandeurs d'emploi dont la « distance à l'emploi » est jugée courte (13% des inscriptions comme demandeur d'emploi selon les estimations), est limité à trois mois avec un contact par mois avec l'Assedic et quatre à cinq avec l'ANPE (une réorientation au terme des trois mois vers les parcours 2 ou 3 est prévue pour ceux qui n'ont pas retrouvé d'emploi) ;
- le parcours de type 2, dit de recherche active, pour les demandeurs d'emploi dont la distance à l'emploi est jugée « moyenne » (60% à 70 %des inscriptions) ;
- le parcours de type 3, dit de recherche accompagnée pour ceux qui sont jugés éloignés de l'emploi.

A ces trois parcours principaux s'ajoutent trois parcours spécifiques : un premier destiné aux créateurs ou aux repreneurs d'entreprise, un deuxième pour les chômeurs saisonniers et un troisième pour les demandeurs d'emploi en activité réduite.

A l'issue du troisième mois d'inscription, les demandeurs d'emploi entrent dans le dispositif du suivi mensuel personnalisé (SMP), au fil d'entretiens mensuels à l'ANPE destinés à faire le point (à actualiser le PPAE au besoin). Ces entretiens sont assurés par un conseiller référent qui gère un « portefeuille de demandeurs ». Des entretiens approfondis sont également prévus à l'ANPE lors des 4^{ème}, 7^{ème} et 13^{ème} mois suivant l'inscription, afin d'actualiser le PPAE, et de mobiliser éventuellement les aides au reclassement financées par l'Unedic. A partir d'un an de chômage, l'accent est mis sur les dispositifs d'aide au retour à l'emploi tels que l'aide dégressive aux employeurs, les contrats de professionnalisation, la VAE ou l'aide à la mobilité.

Lors des 8^{ème} et 14^{ème} mois de prise en charge par l'assurance chômage, l'Assedic procède à un entretien destiné à faire le point sur la recherche d'emploi et à vérifier que le chômeur remplit les conditions du maintien de ses droits à l'assurance-chômage.

Au niveau local, ANPE et ASSEDIC peuvent décider conjointement de confier l'accompagnement (renforcé) de certains demandeurs d'emploi à des organismes privés de placement, notamment ceux qui rencontrent des difficultés particulières de reclassement ; l'ASSEDIC peut également, en coordination avec l'ANPE, orienter directement un allocataire identifié en parcours d'accompagnement 3 vers un opérateur privé.

Le PPAE vise à fournir à tout demandeur d'emploi un accompagnement « personnalisé »

⁸⁰ Ce délai est ramené à cinq jours pour les demandeurs d'emploi dont la distance à l'emploi est estimée faible, et pour tous les demandeurs d'emploi à compter du 1^{er} juillet 2007. Il était d'une vingtaine de jours auparavant (Véricel 2006b).

censé accélérer le retour à l'emploi. En ce sens, il tente de répondre à un certain nombre de limites soulignées par les rapports d'évaluation récents consacrés à la question du traitement du chômage. En particulier, il introduit une méthode logicielle de repérage précoce des risques de chômage, aussi appelée « *profiling* » (« profilage »)⁸¹ en raison de ses origines anglo-saxonnes, de manière à inscrire d'emblée les demandeurs d'emploi dans le parcours qui lui correspond le mieux (voir encadré).

Le logiciel de diagnostic social élaboré par l'Unedic et l'ANPE

L'Unedic et l'ANPE ont conçu conjointement un logiciel de diagnostic précoce (dit « *logiciel de diagnostic social* ») mobilisant 19 critères relatifs aux caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des demandeurs d'emploi : les métiers recherchés par le demandeur d'emploi, le salaire souhaité, le niveau de qualification, mais aussi des données personnelles comme la situation matrimoniale, le sexe, l'âge ou la nationalité. Cet outil est utilisé par les Assedic pour procéder à un premier tri des demandeurs d'emploi afin de les positionner sur l'un des trois parcours prévus à l'issue de l'inscription, en fonction du risque de chômage de longue durée calculé par la « machine » (risque faible, modéré ou fort).

Une fois le risque calculé par la « machine », le conseiller ANPE qui reçoit le demandeur d'emploi pour le premier entretien affine le diagnostic quant au profil du demandeur d'emploi en précisant ses caractéristiques du point de vue du métier recherché, de son parcours professionnel (qualifications, expériences, compétences) de façon à évaluer au plus juste sa distance à l'emploi au regard du contexte du marché du travail local et de (re)définir un parcours de retour à l'emploi. Le diagnostic du conseiller ANPE n'est donc pas nécessairement le même que celui du logiciel utilisé dans les Assedics – et de fait il est souvent différent, nous y reviendrons.

Cette méthode de diagnostic statistique des risques de chômage de longue durée ou « profilage » répond aux recommandations de l'Union européenne dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, ainsi qu'à un rapport français de la Cour des comptes (2006) qui, mobilisant les expériences étrangères, se prononce en faveur de cet outil⁸². Le logiciel de diagnostic précoce est utilisé par les agents Assedic au moment de l'inscription du demandeur d'emploi, mais n'est pas déterminant pour le classement du demandeur d'emploi : il est complété lors du premier entretien par un diagnostic du conseiller à l'emploi de l'ANPE, qui en tant que professionnel du placement (ce que n'est peut-être pas – ou pas encore – l'agent Assedic) a autorité pour juger le calcul de la machine et redéfinir si besoin, notamment au regard de son appréciation du contexte du marché du travail local⁸³ le parcours correspondant au profil du demandeur d'emploi. En ce sens, l'usage du logiciel de diagnostic social dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas automatique, mais participe, pour reprendre l'expression de Nathalie Georges d'une logique de « coordination contrôlée » entre l'Unedic et l'ANPE, tirant ainsi les leçons des expériences étrangères (voir

⁸¹ La plupart des interlocuteurs n'utilisent pas ce terme trop connoté selon eux idéologiquement et lui préfèrent des formules comme celles : d'évaluation statistique de la distance à l'emploi, de repérage précoce du risque, *etc.*

⁸² Pour ne citer que quelques références, retenons le rapport de la Cour des Comptes (2006) très favorable à cet outil, et pour la recherche menée par Nathalie Georges (2006) qui présente de façon rigoureuse et nuancée les différentes expériences menées à l'étranger en la matière.

⁸³ On peut mentionner ici l'existence de conventions tripartites locales qui comportent comme objectif la mise au point d'un diagnostic sur les besoins d'emploi au niveau du territoire et dont les résultats servent ensuite au niveau des institutions : pour les conseillers à affiner leur diagnostic, pour les agents des Assedic à proposer des formations sur les métiers en tension.

encadré).

Un diagnostic relevant d'une « coordination contrôlée » plutôt que d'un calcul

A la différence de ce qui peut être observé dans d'autres pays, en particulier aux Etats-Unis (Georges 2006), où l'outil est mobilisé dans une logique de classement statistique dont les résultats se trouvent peu amendés par les conseillers à l'emploi, le logiciel de calcul des risques utilisé par l'Unedic n'est pas un instrument automatique de diagnostic.

L'utilisation de cet outil se fait selon une logique de « coordination contrôlée » (Georges 2006, pp.14-15) qui laisse une très large place au jugement du conseiller à l'emploi de l'ANPE, chargé du diagnostic en dernier ressort. En ce sens, l'usage de l'outil répond aux différentes critiques formulées à propos des expériences françaises et étrangères de diagnostic des risques de chômage de longue durée. D'une part, le rapport du CERC (2005) avait mis en évidence des problèmes de diagnostic conduisant à laisser en France une part trop importante des demandeurs d'emploi dans un parcours d'autonomie en libre accès. D'autre part, le rapport de la Cour des comptes (2006), tout en se prononçant en faveur de cet outil, reconnaît l'importance du jugement d'un professionnel de l'emploi : « l'outil de calcul statistique du risque de chômage de longue durée (« profilage »), actuellement en cours de développement ne saurait remplacer le diagnostic professionnel du demandeur d'emploi réalisé par le conseiller de l'ANPE lors du premier entretien professionnel ». D'ailleurs, ce rapport rappelle que, « partout, sauf aux Etats-Unis, la méthode allie utilisation de modèles statistiques et jugement personnel des conseillers (...) [et qu'] il serait illusoire et probablement dangereux de penser que l'outil de calcul de risque statistique pourrait suffire pour permettre une orientation directe vers un co-traitant, un sous-traitant ou la prescription d'actions de formation ou d'évaluation, sauf à doter l'ASSEDIC de professionnels du placement ».

En définitive, parmi les principales novations introduites par le dispositif d'accompagnement des chômeurs, on peut en retenir quatre principales : (1) il réduit considérablement les délais lors de l'inscription entre le passage à l'Assedic et le premier entretien à l'ANPE ; (2) il instaure le principe d'un référent unique et augmente de façon significative la fréquence des entretiens des demandeurs d'emploi permettant ainsi une actualisation rapide du PPAE ; (3) il avalise l'introduction d'une méthode de repérage précoce du risque de chômage de longue durée ; enfin (4) il confirme la possibilité de confier certains demandeurs d'emploi indemnisés à des organismes privés de placement. Nous y reviendrons à la fin de cette section et au chapitre suivant, pour illustrer à partir d'exemples tirés de nos enquêtes la manière dont ces innovations travaillent les pratiques et les discours des acteurs concernés.

3.2. L'accompagnement couplé à une réforme des règles d'indemnisation du chômage

Le deuxième type d'inflexion dans l'approche française de la régulation du chômage consiste en une réforme des règles d'indemnisation : la généralisation de l'accompagnement est dès 2001 couplée à une modification substantielle des règles qui régissent la prestation d'assurance chômage : l'Allocation unique dégressive (AUD) est remplacée par l'Allocation de retour à l'emploi (ARE) qui consacre la fin de la dégressivité des prestations d'assurance chômage. Par ailleurs, la généralisation de l'accompagnement des chômeurs s'articule à un rôle renouvelé de l'Unedic dans les politiques actives de l'emploi, notamment par la participation croissante de l'Unedic au financement de formations destinées à faciliter un retour rapide des chômeurs, dans une logique adéquationniste (de meilleure adéquation entre

les besoins locaux de main d'œuvre et la formation des demandeurs d'emploi).

Notons que l'évolution des règles d'indemnisation du chômage introduite en 2001 ne va pas (dans un premier temps) dans le sens d'une « activation libérale » puisqu'elle tend à étendre les droits à indemnisation des demandeurs d'emploi, et elle peut apparaître en ce sens rompre avec le discours dominant selon lequel il convient d'inciter financièrement au retour à l'emploi. Elle se singularise aussi (dans une première période) des tendances à l'œuvre dans la plupart des pays européens. Le contexte français du début des années 2000 permet de comprendre les raisons de cette évolution singulière : il est caractérisé par une croissance soutenue propre à susciter l'optimisme, chacun croyant en une possible chute du chômage, la principale organisation patronale, le MEDEF, craignant même des « pénuries de main d'œuvre ». Ces anticipations expliquent le compromis noué par les partenaires sociaux lors de la signature de la convention entre l'Unedic et l'ANPE, compromis qui fait de la fin de la dégressivité des allocations de chômage la contrepartie de l'accompagnement généralisé des demandeurs d'emploi. Autrement dit, le renforcement des droits à indemnisation des chômeurs est conçu comme la contrepartie du renforcement de leurs devoirs d'accepter un emploi. Toutefois, ce compromis est rapidement mis à mal par le retournement conjoncturel, et les difficultés de financement du régime d'assurance chômage – les déficits de l'Unedic – conduisent à revoir à la baisse les droits à indemnisation des chômeurs.

Cette section revient sur ces évolutions des règles d'indemnisation du chômage et de la participation croissante de l'Unedic au financement de mesures actives, notamment de formation.

Indemnisation : fin de la dégressivité puis durcissement des critères d'éligibilité

La convention UNEDIC de 2001, signée non sans mal (Cour des Comptes 2006), constitue le socle de la réforme du système d'assurance chômage dans le cadre de la mise en œuvre du PARE-PAP. Cette convention contribue à la mise en œuvre d'un régime d'indemnisation légèrement plus favorable que le précédent. Elle substitue en effet à l'allocation unique dégressive en vigueur depuis 1992 une nouvelle allocation non dégressive dite « *allocation de retour à l'emploi* » (ARE). La convention transforme également l'action du régime d'assurance chômage (RAC) dans le sens d'une plus forte participation dans le domaine de l'aide au retour à l'emploi. Toutefois, cette convention qui exprimait un compromis entre les partenaires sociaux, la fin de la dégressivité étant la contrepartie des efforts accrus demandés aux chômeurs dans le cadre de l'accompagnement renforcé, a été depuis révisée à plusieurs reprises, en 2003 puis en 2006 (nous reviendrons sur la convention de 2006 dans la section 2). Ces révisions à la baisse des règles d'indemnisation, qui interviennent dans un contexte économique plus défavorable, détricotent le compromis de 2001.

Pour comprendre comment les partenaires sociaux ont décidé d'améliorer les conditions d'indemnisation dans le cadre du PARE, il convient de rappeler le contexte des négociations de la convention de 2001. Celles-ci s'ouvrent en 2000 sur la base d'une bonne connaissance de l'impact des réformes intervenues depuis 1982, en particulier la chute du taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés par le régime général (52,4 % en 1992 à 42,2 % en 1997) et les fortes disparités entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi. Par ailleurs, la situation du marché du travail, plutôt favorable entre 1997 et 2000, modifie les enjeux de la négociation : la croissance rapide de l'emploi engendre des difficultés de recrutement qu'expriment les employeurs et leurs représentants, tandis que le régime d'assurance chômage prévoit des excédents. Dans ce contexte, le thème de l'incitation au retour à l'emploi travail prend une signification particulière : les partenaires sociaux espèrent

qu'un accompagnement renforcé assorti de sanctions orientera efficacement les demandeurs d'emploi vers les secteurs en tension et les employeurs qui recrutent, et la fin de la dégressivité est présentée comme une contrepartie contractuelle de cet effort supplémentaire demandé aux chômeurs.

Toutefois, la mise en œuvre du PARE n'inaugure pas un dispositif d'indemnisation beaucoup plus généreux que par le passé, d'autant que le retournement conjoncturel au début de la décennie 2000 conduit rapidement à un resserrement des conditions d'ouverture de droits et à une réduction des durées d'indemnisation⁸⁴, comme le montre un examen attentif des critères d'éligibilités depuis 2001 (voir tableau).

⁸⁴ Lorsque la convention se négocie au début des années 2000, l'amélioration de la situation du marché du travail a permis au RAC d'accumuler des réserves financières et engendre des prévisions d'excédents considérables pour la période d'application de la nouvelle convention. Au départ, ces éléments sont supposés faciliter la négociation puisqu'ils offrent de larges marges de compromis sur les modalités de partage. Trois modes d'affectation sont envisagés par les négociateurs : la réduction des cotisations des employeurs et des salariés, l'amélioration de l'indemnisation des chômeurs, le financement des dispositifs d'aide au retour à l'emploi ; sous la pression de l'Etat, ils doivent en ajouter un quatrième : la clarification des relations financières avec l'Etat qui s'était engagé en 1993, pour éviter la faillite du régime, à verser 30 Milliards de francs de subventions. Le débat sur les clés de répartition se poursuit jusqu'au terme des négociations, mais les éléments qui en sont rendus publics gardent un caractère partiel et incertain à la fois pour des raisons techniques et pour des raisons tactiques. Au total, l'existence d'excédents supposés massifs n'a pas été utilisée, sauf marginalement, pour accroître le taux de couverture de l'assurance, ni pour réduire les différences entre les filières. Le système d'indemnisation reste à plusieurs vitesses avec des disparités importantes (Tuchszirer, 2002).

Tableau : Critères d'éligibilité et durées d'indemnisation à l'assurance chômage

	Durée d'activité salariée	Durée maximale d'indemnisation
A partir du 18 janvier 2006	6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
	12 mois d'activité au cours des 20 derniers mois	12 mois
	16 mois d'activité au cours des 26 derniers mois	23 mois
	50 ans et plus 27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	36 mois
Depuis le 1 ^{er} janvier 2003	6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
	14 mois d'activité au cours des 24 derniers mois	23 mois
	50 ans et plus 27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	36 mois
	57 ans et plus 27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois et 100 trimestres d'assurance vieillesse	42 mois
Du 1 ^{er} août 1992 au 31 décembre 2002	4 mois d'activité au cours des 8 derniers mois* *Depuis le 1 ^{er} janvier 2001 : 4 mois d'activité au cours des 18 derniers mois	4 mois
	6 mois d'activité au cours des 12 derniers mois	7 mois
	8 mois d'activité au cours des 12 derniers mois	15 mois 50 ans et plus : 21 mois
	14 mois d'activité au cours des 24 derniers mois	30 mois 50 ans et plus : 45 mois
	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	50 ans et plus : 45 mois 55 ans et plus : 60 mois

L'examen attentif des règles d'assurance chômage montre que si celles issues de la convention de 2001 améliorent la situation des chômeurs qui ont peu de références en matière d'activité salariée (4 mois durant les 18 derniers mois, ce qui constitue une avancée par rapport à la période précédente où la période de référence retenue est seulement de 8 mois), les règles de 2003 et de 2006 durcissent les critères d'éligibilité pour ce type de demandeurs. Il faut en effet avoir travaillé au moins 6 mois durant les 22 derniers mois pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'ARE pendant 7 mois. A l'autre extrémité, les demandeurs de 50 ans et plus enregistrent une réduction de la durée maximale d'indemnisation qui passe de 60 mois pour le maximum (pour les 55 ans et plus) à 42 mois dans la convention de 2003 et à 36 mois dans la convention de 2006 (il n'y a plus de distinction d'âge après 50 ans).

Ce régime d'indemnisation qui segmente les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage selon leur durée d'activité salariée et selon leur âge maintient une forte disparité des niveaux de remplacement et ne résout pas la question du taux de couverture qui reste à un niveau relativement faible, oscillant depuis 2001 dans une fourchette comprise entre 54 % pour le maximum et 42 % pour le minimum – à ce titre, la période 2001-2006 ne se distingue pas vraiment de celle qui précède, car en dépit d'une légère amélioration entre 2001 et 2003 (le taux de couverture est en 2003 proche de 54 %), il n'a cessé de chuter depuis pour atteindre 46,6% au 30 juin 2007 soit le plus bas niveau depuis six ans⁸⁵. Concernant le niveau du revenu de remplacement, on observe une forte disparité des montants. En 2004, « 5 % des allocataires perçoivent moins de 387 euros et 50 % moins de 853 euros (...) ; à l'autre extrême, 10 % des allocataires perçoivent plus de 1595 euros et 5 % plus de 2194 euros » (CERC, 2005).

Par ailleurs l'assurance chômage s'inscrit dans un système plus large qui inclut un régime de solidarité : certains des bénéficiaires de l'assurance chômage qui ont épuisé leurs droits à indemnisation au titre du régime d'assurance chômage (RAC) peuvent recevoir l'allocation spécifique de solidarité (ASS) payée par l'Etat et financée sur le budget. Mise en œuvre dès 1984, l'ASS est versée sous conditions (condition de ressources, condition de référence dans l'activité, condition de recherche active d'emploi)⁸⁶. Son montant est légèrement supérieur à celui du RMI. En additionnant les deux types d'allocations, ARE (allocation de retour à l'emploi) et ASS, le taux de couverture de l'indemnisation du chômage est de 60 %, laissant tout de même de côté près de 4 demandeurs d'emploi sur 10⁸⁷. Le principal motif de non indemnisation est l'absence ou l'insuffisance de référence dans l'emploi avant l'inscription au chômage (elle concerne 62 % des demandeurs d'emploi exclus de l'assurance chômage et de la solidarité). Ce motif pénalise particulièrement les jeunes⁸⁸ (près de 58 % des moins de 25 ans ne sont pas indemnisés contre 43,8 % des 25-49 et 12 % des plus de 50 ans) et les femmes (56,4 % sont indemnisées contre 63,4 % des hommes)⁸⁹.

Cette segmentation de l'indemnisation du chômage (entre régime d'assurance et régime de solidarité, et entre les demandeurs d'emploi selon leur activité antérieure), couplée au durcissement des règles d'indemnisation, soulève le problème des inégalités entre chômeurs, et plus particulièrement celui de la non prise en charge des jeunes chômeurs ayant des références insuffisantes dans l'emploi. Ce problème est d'autant plus aigu que le dispositif de garantie de ressources, le Revenu minimum d'insertion (RMI) ne s'adresse qu'aux adultes de 25 ans ou plus (voir encadré).

⁸⁵ Ce taux serait sans doute encore plus faible si on incluait au dénominateur les chômeurs qui ne s'inscrivent pas ou ne se réinscrivent pas à la suite d'une radiation par exemple. Or, les radiations ont considérablement augmenté ces deux dernières années.

⁸⁶ Pour ce qui concerne la première condition, les ressources doivent être inférieures à 980 euros pour une personne seule et 1540 euros pour un couple. La deuxième condition est très restrictive dans la mesure où le bénéficiaire doit avoir travaillé 5 ans au cours des 10 dernières années.

⁸⁷ Une partie des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE sont bénéficiaires du RMI : 12 % en 2004, représentant environ 40 % des Rmistes.

⁸⁸ Les données sont extraites de : Unedic, chômage indemnisé ou non indemnisé, note de la Direction des Etudes et des Statistiques, 24 septembre 2007, <http://info.assedic.fr/unistatis/travail/documents/deni20072.pdf>

⁸⁹ Les autres motifs de non indemnisation (pour les demandeurs de catégorie 1+6) sont par ordre décroissant, les fins de droits au regard de l'assurance chômage et qui n'ont pas pu s'ouvrir des droits au Régime de solidarité (12 %), les demandeurs d'emploi en interruption d'indemnisation (11,8 %) notamment parce qu'ils exercent une activité réduite et près de 9 % qui sont en attente (nous ne détaillons pas ici les 6 sous-populations distinguées).

Le dispositif de RMI, « troisième volet de l'indemnisation du chômage »

Le revenu minimum d'insertion, mis en place (1988), est destiné à combattre la pauvreté et la grande exclusion. Join-Lambert (2007, p.443) rappelle à ce titre le message de la lettre à tous les Français annonçant sa création : « l'important est qu'un moyen de vivre ou plutôt survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, ne peuvent rien, ne sont rien. C'est la condition de leur réinsertion sociale ».

A partir de 1993, le nombre de bénéficiaires du RMI augmente de façon importante et non anticipée (plus de 800 000 bénéficiaires en 1996 contre 500 000 cinq ans auparavant), ce qui alimente les débats sur les effets pervers de l'assistance et fait grandir la suspicion quant à la fraude. Des études montrent toutefois que cette augmentation est étroitement liée à la réforme de l'assurance chômage intervenue en 1992 (AUD) et dont les effets sont amplifiés par une conjoncture économique déprimée.

Le RMI devient par défaut le « troisième volet de l'indemnisation du chômage » pour les demandeurs d'emploi de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et ne remplissant pas les conditions pour bénéficier du régime de solidarité ainsi que pour ceux n'ayant pas suffisamment de référence en emploi pour pouvoir prétendre à une quelconque allocation chômage (jeunes de moins de 25 ans sortants du système de formation, salariés travaillant sur des contrats courts). Comme le souligne Join-Lambert (p.445) « ce changement majeur du rôle pour lequel avait été conçu le RMI n'a cessé d'être confirmé et approfondi (...) [mais] ce n'est pas pour autant que les adaptations du dispositif on su ou pu le prendre en compte ».

Depuis 1988, le dispositif RMI a enregistré un certain nombre de modifications. A la suite d'une évaluation conduite en 1992, la loi modifie le texte de 1988 en améliorant notamment les procédures d'élaboration et de suivi des contrats d'insertion, de façon à répondre au problème de la faible proportion de bénéficiaires ayant signé un contrat d'insertion (40 % seulement à cette époque). La loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions aménage quant à elle les modalités de cumul d'un revenu d'activité avec le RMI dans le but de ne pas désinciter les bénéficiaires à reprendre un travail rémunéré. La loi du 18 décembre 2003 modifie de nouveau en profondeur le dispositif, en mettant en place le CIRMA et en décentralisant la gestion du dispositif – nous y reviendrons.

En définitive, le régime d'assurance chômage (et dans son sillage le régime de solidarité) n'a pas changé en profondeur, et les durcissements des règles d'indemnisation intervenus après 2001 ont pu apparaître comme remettant en cause le compromis noué à cette date, en témoignent d'ailleurs les recours de chômeurs contre l'Unedic suite aux modifications intervenues en 2003. Par ailleurs, ces évolutions sont de nature à compliquer la recherche d'emploi pour les chômeurs, car si l'indemnisation du chômage se classe dans la catégorie des dépenses passives, elle joue un rôle actif dans le retour à l'emploi en permettant aux chômeurs indemnisés de chercher un emploi dans de meilleures conditions. Comme le souligne le CERC (2005, p. 11) : « vivre dans la précarité et les difficultés financières est un handicap (...) pour la recherche active d'emploi (...) ; disposer d'un horizon de revenus, même réduits par rapport à un salaire, permet au demandeur d'emploi de retrouver un emploi plus en adéquation avec ses qualifications ou compétences et ses objectifs ». Les modifications des règles d'indemnisation ont donc contribué à faire porter la responsabilité du chômage sur les demandeurs d'emploi, dans une période marquée par le retournement conjoncturel.

L'extension de l'activation des dépenses passives

Avec le PARE, les partenaires sociaux se sont aussi engagés dans une démarche d'activation des dépenses passives en décidant de consacrer une part des ressources de l'assurance chômage au financement des mesures d'aide au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi indemnisés par les Assedic.

Comme le souligne Tuchsirer (2002), « l'allocation d'aide au retour à l'emploi, qui est venue remplacer l'allocation unique dégressive, s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle ingénierie en matière de reclassement professionnel. Car il est vrai que, jusqu'à l'arrivée du Projet d'action personnalisée (PAP), outil dont s'est dotée la nouvelle convention d'assurance-chômage pour assurer l'opérationnalité du PARE, les mesures pour l'emploi financées par l'UNEDIC ne couvraient qu'une petite partie des chômeurs indemnisés ». En 1999, seuls 345 000 chômeurs relevant de l'assurance-chômage ont pu accéder à l'une des quatre mesures financées par l'UNEDIC⁹⁰, ce qui correspond à une proportion relativement faible (20 %) dans l'ensemble des allocataires du régime d'assurance-chômage à l'époque (1,7 millions). L'extension de la logique d'activation à l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés vise à remédier aux résultats décevants soulevés par l'évaluation de ces mesures. L'objectif est en particulier de renforcer la visée contra-cyclique de ces dispositifs qui avaient jusqu'alors profité en priorité aux chômeurs présentant les conditions indemnitaires les plus favorables.

Dans cette démarche d'activation des dépenses passives, on peut ranger tout d'abord certains dispositifs de subvention à l'emploi consistant à convertir l'indemnisation du chômage en subvention à l'emploi (c'est le cas notamment de l'Aide dégressive l'employeur). Toutefois, la nouveauté est la participation croissante de l'UNEDIC au financement de formations dans un souci adéquationniste visant à répondre aux besoins exprimés sur le marché du travail (voir encadré).

L'UNEDIC et l'activation par la formation

Avec le PARE, les Assedic deviennent commanditaires d'actions de formation qu'elles réservent à leurs allocataires. L'objectif est d'accélérer leur retour à l'emploi, afin de réduire la durée de versement de l'allocation. Dans ce cadre, les Assedic peuvent financer ou participer au financement de trois types d'actions de formation :

- les stages mis en œuvre et financés par l'Etat ou le Conseil régional, homologués au niveau régional sur la base du critère qu'ils apportent une réponse rapide à des besoins en emploi identifiés comme prioritaires ;
- les stages et formations conventionnés, dont le cahier des charges est défini par l'Assedic avec l'objectif de répondre aux besoins en qualification immédiats de l'appareil productif au niveau local (l'ANPE décide des demandeurs d'emploi allocataires susceptibles de suivre ces formations) ;
- les Actions de formation préalables à l'embauche ayant pour objectif d'adapter, par des actions courtes, des demandeurs d'emploi à des emplois dont les offres sont supposées difficiles à satisfaire.

Une étude de Lefresne et Tuchsirer (2005) menée sur trois régions illustre bien cette logique adéquationniste de la formation financée par l'UNEDIC, en montrant que le niveau de financement est corrélé positivement avec le caractère jugé prioritaire des métiers concernés (évaluation du degré de priorité à partir d'une enquête sur les besoins en main-d'œuvre conduite par le Credoc). Dans deux régions, plus de la moitié des formations s'inscrivent en 2003 dans une logique de métiers prioritaires. Les publics concernés par ces actions de formation (retenus par l'ANPE⁹¹) sont les plus proches du marché du travail. Ces actions ne

⁹⁰ Il s'agit des conventions de conversion, de l'allocation de formation de reclassement, des conventions de coopération et de l'ARPE qui sont des mesures qui imposaient des conditions particulières pour y accéder.

⁹¹ ANPE qui « exerce désormais un travail d'expertise pour le compte des Assedic (...). L'agence locale pour l'emploi propose l'action de formation à conventionner en indiquant le potentiel de stagiaires, l'identité de

profitent donc qu'aux demandeurs d'emploi indemnisés ne souhaitant ou ne nécessitant pas de formation longue, dont « le financement est renvoyé à la responsabilité du chômeur lui-même ou de l'Etat. Cette limite positionne l'UNEDIC davantage comme un acteur de l'appariement sur le marché du travail que comme une institution en charge de la qualification des personnes ».

Les changements intervenus depuis le début des années 2000 dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et dans le régime d'assurance chômage participent d'une logique d'activation des chômeurs qui contribue à redessiner le régime des droits et devoirs auxquels sont soumis les demandeurs d'emploi.

3.3. Un nouveau régime de droits et devoirs pour les demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi sont aujourd'hui face à un régime de droits et devoirs renouvelé par rapport à celui qui prévalait dans les années 1990. Il s'agit du prolongement d'une tendance de long terme (Béraud et Eydoux 2000) qui assouplit la norme d'emploi convenable – définissant l'emploi que le demandeur d'emploi ne peut refuser légitimement sans se voir privé de ses droits, notamment à indemnisation – et met en avant un nouveau cadre d'obligations et de sanctions en contrepartie de l'aide au retour à l'emploi.

Renforcement des obligations de rechercher et accepter un emploi

Tout d'abord, la convention de 2001 rappelle les droits et les devoirs du demandeur d'emploi : indemnisé ou non, il doit faire acte d'une recherche active d'un emploi⁹², accepter une action de formation ou toute mesure d'accompagnement qui lui serait proposée⁹³, accepter tout emploi convenable⁹⁴ et se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle⁹⁵.

l'organisme de formation pressenti, le montant du devis, le programme de formation et les recrutements attendus à l'issue du stage ».

⁹² Pour ce qui concerne la recherche active d'emploi, le Règlement annexé à la Convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage précise en son article 4 que « les salariés privés d'emploi justifiant de l'une des périodes d'affiliation prévues à l'article 3 doivent : a) être inscrits comme demandeur d'emploi (...) et b) être à la recherche effective et permanente d'un emploi (...) ». Cette obligation est ensuite précisée à l'alinéa 3 de l'article 16 qui stipule que « le salarié privé d'emploi doit effectuer des actes positifs de recherche d'emploi.

⁹³ « Il doit, en conséquence, être disponible et s'impliquer réellement dans la démarche de retour à l'emploi et les actions de formation ou autres prestations qui lui sont éventuellement proposées dans le cadre de son projet d'action personnalisé ».

⁹⁴ « Indépendamment de ses recherches personnelles, il donne suite aux offres d'emploi qui lui sont proposées correspondant à ses capacités professionnelles et à ses qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle, dès lors que ces offres sont conformes au projet d'action personnalisé ou oppose un refus légitime. Les emplois offerts doivent être compatibles avec sa spécialité ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. Si le salarié privé d'emploi s'est engagé dans une procédure personnelle et validée de recherche d'emploi, cette procédure est considérée comme répondant à ses engagements. S'il accepte un emploi dans un autre bassin d'emploi que celui dans lequel il était occupé, une aide spécifique peut lui être accordée pour faciliter sa mobilité (...) ».

⁹⁵ « Il est tenu de se présenter : à l'examen des capacités professionnelles ou à toute autre action d'évaluation éventuellement demandée ; et aux entretiens périodiques prévus par le projet d'action personnalisé. Il a accès au dossier qui fait le point de sa situation ».

Cette convention assouplit également la norme d'emploi convenable en introduisant deux changements dans la norme d'emploi convenable : d'une part, l'emploi convenable cesse d'être relié à la trajectoire antérieure du demandeur d'emploi, mais est rapporté à ses capacités actuelles ou potentielles (après formation ou reconversion) ; d'autre part, il évolue au rythme de l'allongement de la durée du chômage où trois phases sont distinguées⁹⁶.

La loi de cohésion sociale remanie en 2005 les articles portant sur les obligations associées au versement d'un revenu de remplacement. Cela se traduit par un durcissement des obligations en matière de recherche d'emploi. Le demandeur d'emploi doit pouvoir « justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi de créer ou de reprendre une entreprise » (code du travail, art R.311-3-5 révisé par la loi de CS), en d'autres termes, il ne doit pas seulement prouver qu'il cherche un emploi, mais doit manifester la continuité de ses efforts – le changement tient ici à l'introduction du terme « *répétés* ». Toutefois, le texte ne donne pas plus de précision quant aux critères objectifs permettant d'apprécier l'effectivité de la recherche d'emploi et la fréquence « *normale* » des actes positifs que le demandeur d'emploi doit accomplir. Cette appréciation est donc laissée aux opérateurs du service public de l'emploi censés procéder à une évaluation en contexte, selon les caractéristiques du demandeur d'emploi et du bassin d'emploi.

La loi de cohésion sociale renforce l'obligation d'accepter un emploi en assouplissant la norme d'emploi convenable. Dorénavant, les demandeurs d'emploi sont tenus d'accepter un emploi dans la mesure où celui-ci est « compatible avec leur spécialité ou leur formation, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui leur sont proposées (...), et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ». La loi précise qu'un contrat aidé, un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation sont des emplois convenables. Le principal changement dans la rédaction de l'article est la suppression du terme « antérieure » – l'article précisait auparavant « *spécialité ou leur formation antérieure* », suppression qui induit que les demandeurs d'emploi peuvent être tenus d'accepter un emploi ou une formation n'ayant pas de rapport avec leur passé professionnel. Cette évolution est cohérente avec la stratégie d'activation adéquationniste de l'UNEDIC (évoquée plus haut) visant à adapter l'offre de travail à la demande locale du marché du travail en plaçant les demandeurs d'emploi sur des formations courtes correspondant aux « métiers en tension » dont les besoins auront été exprimés par les entreprises.

Augmentation des contrôles et des radiations

La loi de cohésion sociale étend les possibilités de contrôles et sanctions, point qui constituait un problème soulevé à plusieurs reprises dans les rapports d'évaluation (CERC 2005, Cour

⁹⁶ Concernant la phase 1, la convention indique que seront proposées au salarié involontairement privé d'emploi des offres d'emploi correspondant à ses compétences professionnelles et à ses qualifications validées par le bilan, rétribuées au salaire normalement pratiqué dans la profession. Pour la phase 2 (période comprise entre le sixième et le douzième mois d'exécution du PAP), la convention stipule que le salarié involontairement privé d'emploi devra répondre aux propositions d'embauches qui entrent dans le champ de ses capacités professionnelles, qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle ainsi qu'à toute action (...) de reconversion (...) préconisée lors de l'actualisation rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession. Enfin, pour la Phase 3 (au delà de douze mois), « l'institution compétente s'efforcera de le reclasser ou favorisera son insertion professionnelle. Elle veillera à lui faire acquérir l'expérience professionnelle nécessaire à son embauche. La responsabilité incombe à l'ANPE et à l'ASSEDIC.

des Comptes 2006 notamment)⁹⁷. Le texte élargit en particulier les possibilités de radiation en introduisant une gradation dans les sanctions pour non-respect des obligations. Dans ce nouveau régime, les sanctions sont qualifiées de « justes et graduées pour inciter le demandeur d'emploi à rechercher assidûment un travail »⁹⁸. La nouveauté principale réside dans l'introduction de la gradation des sanctions qui repose sur la notion de récidive habituellement mobilisée dans le champ du droit pénal : « le refus d'une proposition d'emploi convenable ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi entraîne désormais : s'il s'agit de la première fois, une réduction de 20 % du revenu de remplacement pendant deux à six mois ; en cas de *récidive*, une réduction de 50% ou de 100 % pendant une durée de deux à six mois. En cas de non-réponse à une convocation, le revenu de remplacement est désormais supprimé pendant deux mois s'il s'agit d'un premier manquement ou plus longtemps s'il y a *récidive*. Enfin, une fausse déclaration entraîne désormais, s'il s'agit de la première fois, une suppression du revenu de remplacement pendant deux à six mois et en cas de *récidive*, une suppression définitive » (CERC, 2005, p.71, nous soulignons). Notons par ailleurs que du point de vue institutionnel, le texte modifie l'organisation du contrôle entre les DDTEFP, l'ANPE et les Assedic, en associant plus étroitement l'ANPE et l'ASSEDIC au contrôle des demandeurs d'emploi, sans leur accorder toutefois d'habilitation pour sanctionner⁹⁹ - nous y reviendrons.

Depuis l'application de ces nouvelles règles, on observe une hausse très importante des sanctions et des radiations. Une note des services du ministère de l'emploi indique que le nombre de sanctions prononcées contre les chômeurs a augmenté de 75 % entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, passant de 13000 à 23000 sanctions (Collectif ACDC¹⁰⁰). Par ailleurs, en 2006, chaque mois plus de 9000 chômeurs déclarent avoir été radiés des listes de l'ANPE, contre 6700 en 2004, soit une hausse de 39 %. A cela s'ajoute une augmentation des « défauts d'actualisation suivis d'une réinscription » (68,6 % des sorties en moyenne en 2005-2006, soit 6% de plus que sur la période précédente) et surtout une très forte augmentation des « renouvellement non motivés » (+ 31 % soit 17,5 % des sorties en 2005-2006) concernant principalement des chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation et ne voyant plus l'intérêt de rester inscrits.

Cette évolution suscite des avis partagés. Pour certains analystes, elle représente une voie de progrès qui rapproche le droit français des dispositifs existants dans les autres pays européens, et permet par la graduation des sanctions (se substituant à la suppression pure et simple de

⁹⁷ La Cour des Comptes par exemple relevait dans son rapport public de 2003 l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat au contrôle de la recherche d'emploi et la collaboration insuffisante entre les différents acteurs, ces facteurs pouvant expliquer la faiblesse de l'activité de contrôle et le très faible taux de sanction pour les dossiers traités. Elle préconisait à l'époque deux solutions possibles, soit une intensification des contrôles de l'Etat avec la mise en place d'une échelle de sanctions plus graduées et l'accroissement de la coopération avec les autres acteurs, soit un partage du pouvoir avec les opérateurs de terrain, en particulier l'assurance chômage qui pourrait alors disposer d'un pouvoir de sanction (Cour des comptes, 2006, p.90).

⁹⁸ http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/20050209_dp_mise-en-oeuvre-plan-cs.pdf, fiche Programme n°1 « Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi ».

⁹⁹ « Art. L. 351-18. – Le contrôle de la recherche d'emploi est opéré par des agents publics relevant du ministre chargé de l'emploi, de l'Agence nationale pour l'emploi ainsi que par des agents relevant des organismes de l'assurance chômage mentionnés à l'article L. 351-21 » Loi de Cohésion Sociale.

¹⁰⁰ La note (Bilan de la réforme du suivi de la recherche d'emploi, DGEFP, 31/10/2006) ainsi que les données rappelées ici sont mentionnées par le collectif ACDC (autres chiffres du chômage), in Droit social, n°4 avril 2007, pp.410-422.

l'allocation) une meilleure application dans un souci préventif¹⁰¹. Pour d'autres, cette évolution représente plutôt une dérive « libérale », du type *workfare* et/ou *workfirst* (Dubois, 2007), génératrice d'effets pervers, et entraînant les demandeurs d'emploi dans une démarche de justification d'actes formels de recherche d'emploi au détriment peut-être d'autres démarches plus informelles mais qui auraient de meilleures chances d'aboutir à un retour à l'emploi¹⁰².

En définitive, la généralisation de l'accompagnement depuis 2001 a surtout conduit à un renforcement des devoirs des chômeurs, sans que leurs droits n'aient été substantiellement augmentés (à l'exception de la suppression de la dégressivité, leurs droits à indemnisation ont même plutôt été réduits dans la période récente). Le droit qu'ont acquis les chômeurs est surtout un droit à l'accompagnement, mais il soulève la question des moyens au service de ce droit. De fait, la mise en œuvre de l'accompagnement renforcé repose essentiellement en France sur les moyens du service public de l'emploi, de l'ANPE et de ses conseillers tout particulièrement, en charge de faire bénéficier aux demandeurs d'emploi de cet accompagnement et des prestations associées. Elle n'a pas été assortie d'un accroissement significatif de l'effort public dans les programmes actifs du marché du travail (emploi aidés ou de formation) destinés aux demandeurs d'emploi, ce qui rend le dispositif français généralisant l'accompagnement particulièrement sensible à la conjoncture du marché du travail (de fait il s'est trouvé rapidement mis à mal par le retournement conjoncturel) et au niveau des programmes actifs du marché du travail.

Ce constat interroge la manière dont les agents du service public de l'emploi, à commencer par les agents de l'ANPE et des Assedics, perçoivent ces changements, et la manière dont ces changements travaillent les discours sur l'accompagnement et les pratiques d'accompagnement.

3.4. L'accompagnement : définitions et pratiques institutionnelles

Nous avons souligné plus haut que le nouveau dispositif d'accompagnement PPAE introduit quatre nouveautés dans l'accompagnement : (1) la réduction des délais lors de l'inscription entre le passage à l'Assedic et le premier entretien à l'ANPE ; (2) le référent unique des entretiens plus nombreux pour les demandeurs d'emploi ; (3) une méthode de repérage

¹⁰¹ Ainsi pour les auteurs du rapport du CERC, ce nouveau dispositif est susceptible de modifier la donne et de produire l'effet attendu, car il incite beaucoup plus concrètement les demandeurs d'emploi à respecter leurs obligations (p.72).

¹⁰² Un renforcement du contrôle s'appuyant sur des critères « objectifs » (fréquence des candidatures et nombre de rendez-vous obtenus par exemple) peut produire des effets qui ne sont pas tous positifs du point de vue de l'objectif attendu, la recherche d'emploi. Ce type de contrôle réifié peut avoir pour effet de réduire l'effort de recherche « informel » (mobilisation du réseau par exemple) qui malgré une efficacité reconnue (Bureau et Marchal, 2006), n'est pas transparente pour l'administration. Il peut par ailleurs conduire les demandeurs d'emploi à se positionner sur des offres d'emploi dont ils savent pertinemment qu'ils ne seront pas retenus (« viser trop haut pour ne pas avoir à refuser »). Il peut enfin, et ce n'est pas le moindre effet, peser sur le déclassement des chômeurs. Une étude récente (Lizé et Prokavas, 2007) montre à ce titre que le passage par le chômage décline, les chômeurs ne retrouvant que dans une faible proportion un emploi de même niveau de qualification au regard de celui qu'ils avaient déclaré au moment de leur inscription. Pour sa part, le CERC qui se fait l'écho de ces limites rapporte quelques rares études (portant sur l'expérience néerlandaise) faisant état d'un effet positif du contrôle sur le retour à l'emploi. Elles ne disent rien en revanche sur la qualité des emplois retrouvés et le risque de récurrence au chômage.

précoce du risque de chômage de longue durée ; (4) la possibilité de confier les demandeurs d'emploi à des organismes privés de placement. La présente section, sur la base de l'exploitation de nos entretiens, commencera par souligner le flou qui existe autour de la définition de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avant d'examiner la manière dont les trois premières nouveautés travaillent les pratiques et discours d'accompagnement des chômeurs à l'ANPE¹⁰³.

Définir l'accompagnement à l'ANPE, à l'Unedic : un processus d'ensemble qui va au-delà de la définition institutionnelle

Nous avons pris le parti au début de ce travail de retenir une définition large de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, recouvrant y compris des pratiques que les acteurs eux-mêmes ne nomment pas accompagnement. Dans la manière d'aborder les monographies, cette approche présente l'intérêt de ne pas nous enfermer dans des définitions institutionnelles, qui d'ailleurs ne sont pas toujours claires pour nos interlocuteurs, ceux-ci se référant parfois à la définition de leur institution ou à des définitions sémantiques, mais aussi à l'ensemble du processus de suivi des demandeurs d'emploi.

A l'heure actuelle, comme nous l'avons vu plus haut, chaque demandeur d'emploi dont la durée d'inscription est supérieure à 3 mois entre dans le dispositif du « suivi mensuel personnalisé » (SMP)¹⁰⁴ de l'ANPE et se voit désigner un conseiller qui devient son référent unique¹⁰⁵. Chaque référent a ainsi en charge un « portefeuille » de demandeurs d'emploi qu'il doit rencontrer au minimum une fois par mois. A l'occasion de l'entretien de suivi, le demandeur d'emploi est invité à faire le point sur sa recherche d'emploi et les prestations dont il a éventuellement bénéficié. Le PPAE peut être actualisé à tout moment au cours du SMP, et le système prévoit qu'une actualisation approfondie soit menée au cours d'entretiens approfondis aux 4^{ème}, 7^{ème} et 13^{ème} mois suivant l'inscription. De son côté l'Assedic procède à des entretiens au cours des 8^{ème} et 14^{ème} mois de façon à faire le point sur la situation des demandeurs d'emploi indemnisés par le RAC et vérifier les conditions du maintien du droit à l'indemnisation.

Ces changements font des Assedics des acteurs de l'accompagnement (au sens d'un suivi) des chômeurs, alors même que ce n'est pas de leurs compétences, ce qui contribue à faire évoluer leurs tâches et peut-être leur métier (voir encadré).

¹⁰³ Concernant la quatrième de ces nouveautés, la possibilité accrue de confier les demandeurs d'emploi à des organismes privés, nous y reviendrons dans le chapitre suivant, consacré aux institutions en charge de l'accompagnement.

¹⁰⁴ Le suivi mensuel personnalisé (SMP) est une procédure de convocation/entretien mensualisé concernant chaque demandeur d'emploi. Le SMP n'est pas forcément individualisé. En effet, si cette procédure doit « apporter une réponse adaptée aux besoins de la personne », cela ne s'opère pas forcément par le biais d'un entretien individuel, « une réunion d'information ayant pour but de présenter une prestation quelconque à un groupe de 12 chômeurs pourra donc faire l'affaire » (Ricaud, 2007, p. 146).

¹⁰⁵ Rappelons qu'un demandeur qui sera classé en parcours 3 à l'issue du premier entretien n'attendra pas trois mois avant de se voir proposer un accompagnement renforcé (en interne ou auprès de sous-traitants). Dans ce cadre, les demandeurs d'emploi concernés devront avoir des contacts très fréquents (un conseiller « au moins une fois par semaine, par téléphone, et au moins normalement deux contacts par mois »). Le terme de 90 jours s'applique donc aux demandeurs d'emploi au départ classés en parcours 1 ou 2 et qui n'auront pas réussi à trouver une solution (emploi, formation) après 3 mois d'inscription.

Accompagner les chômeurs : les Assedics aussi ?

La généralisation de l'accompagnement et le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic transforment la manière de travailler des conseillers de l'Unedic, et font évoluer le métier des conseillers : ceux-ci, ayant une formation de « liquidateurs » au fait de la réglementation, se trouvent davantage impliqués dans le suivi des demandeurs d'emploi, et ont pour nouvelle mission d'accélérer le retour à l'emploi de ces derniers.

« Moi je pense, on voit bien que nos métiers évoluent parce que bon on parle d'accompagnement, c'est pas un terme que je trouve approprié par rapport à nos métiers actuellement, parce que moi l'accompagnement c'est plus l'ANPE quand même, au niveau des entretiens, mais c'est vrai qu'on évolue maintenant parce qu'on reçoit les personnes à J+30 par exemple, avant on les voyait pas. On les suit, il y a un site qu'ils vont mettre en place, sur un plan expérimental, une gestion par portefeuille [comme à l'ANPE]. Donc on voit bien, on part vers autre chose. (...) On se rend compte quand même qu'on va beaucoup plus vers le suivi du DE, ce que fait aussi l'ANPE. Donc après... fusion, pas fusion... Avant on était beaucoup plus axé sur la liquidation, sur les formations réglementaires, maintenant on est beaucoup plus axé sur le suivi, sur le parcours du DE. Et puis nous, ce qui nous intéresse, c'est que le DE soit de moins en moins longtemps indemnisé en fait, qu'il sorte rapidement du circuit Assedic... c'est l'un de nos objectifs » (Direction Assedic).

Ce suivi qui se développe dans les Assedics conduit les conseillers Assedic à faire un travail assez proche de celui d'un conseiller ANPE : « on l'informe [le demandeur d'emploi] des aides au reclassement qu'il peut y avoir ; donc s'il est intéressé, on développe justement une formation qui peut lui être bénéfique, en sachant qu'après il est reçu à l'ANPE et c'est l'ANPE qui a monté le plan de formation, mais nous... enfin l'agent lui décline quand même les formations existantes » (Direction Assedic).

Nous avons d'ailleurs pu observer ces évolutions des tâches des conseillers Assedics dans le cadre de nos enquêtes : lorsqu'ils rencontrent les demandeurs d'emploi, ces conseillers non seulement les interrogent sur leur recherche d'emploi mais les orientent dans leurs démarches et leur donnent des conseils.

Nous retenons donc comme accompagnement la totalité du dispositif suivi mensuel personnalisé à l'ANPE et à l'Assedic, bien que cela ne corresponde pas à la définition institutionnelle au sens strict de l'accompagnement qui renvoie au seul parcours 3. Notre approche est cependant conforme aux réponses que nous font les agents de l'ANPE qui tendent à glisser d'une notion à l'autre, de l'accompagnement au sens strict au suivi mensuel personnalisé. De fait, la question de savoir si, à l'ANPE, le suivi mensuel personnalisé peut-être considéré comme un accompagnement mérite d'être posée. Si dans le vocabulaire technique de l'ANPE, « *l'accompagnement* » fait référence au seul parcours 3 réservé aux chômeurs jugés éloignés de l'emploi (et ne désigne donc pas le suivi mensuel personnalisé), lorsqu'on les interroge sur la manière dont ils font de l'accompagnement, les conseillers à l'emploi de l'ANPE tendent à répondre à propos de la totalité du processus du suivi mensuel, même s'ils savent et rappellent bien que le terme d'accompagnement est réservé au parcours de type 3. La distinction entre suivi mensuel personnalisé et accompagnement n'est donc pas toujours claire dans les discours et les pratiques, et le suivi mensuel personnalisé participe souvent d'un accompagnement aux yeux des agents ANPE (voir encadré).

Suivi et accompagnement à l'ANPE : « faire faire » versus « faire avec » ?

Dans le langage institutionnel de l'ANPE, l'accompagnement se distingue du suivi mensuel des demandeurs d'emploi et est réservé aux demandeurs d'emploi jugés en difficulté et inscrits dans le parcours de type 3. Contrairement au suivi dans lequel le conseiller s'emploierait à « faire faire » des démarches au demandeur d'emploi, l'accompagnement consisterait à « faire avec » le demandeur d'emploi. Toutefois, cette distinction ne va pas de soi au niveau des ALE et des conseillers à l'emploi, comme résume ce responsable national de l'ANPE.

« Dans le cadre de la mise en place du suivi mensuel personnalisé, la question qui s'est rapidement posée, c'est : est-ce que c'était un accompagnement ou pas ; et je pense d'ailleurs que dans le réseau, les choses ne sont pas toujours claires en la matière (...). De fait, on a été quelque fois obligé de faire passer le message suivant : le suivi mensuel personnalisé n'était pas, enfin au sens de l'ANPE, une forme d'accompagnement. Dans le suivi mensuel personnalisé le conseiller suit le demandeur d'emploi et son objectif c'est de faire faire un certain nombre de choses au demandeur d'emploi, tandis que dans l'accompagnement, enfin tel qu'on l'entend, je suis pas dans une position de faire faire, mais je suis dans une position de faire avec. C'est une différence de posture, ce n'est pas une différence en terme de nombre de rencontres, rythme des contraintes » (Responsable national ANPE).

Pour les conseillers à l'emploi, la distinction n'est pas facile à établir. Ainsi par exemple, une conseillère avait préparé un écrit pour être au point sur les définitions de l'accompagnement lors de l'entretien et cherchait à s'assurer que sa définition était bien conforme aux attentes de l'interviewer. Ses propos montrent que la distinction entre les deux n'est pas évidente, et n'engage pas de réelle différence dans les manières d'agir vis-à-vis des demandeurs d'emploi, si ce n'est dans la fréquence et la durée des entretiens (faire le point avec un demandeur d'emploi que l'on « suit » sans l'« accompagner » peut ne prendre que « cinq minutes »).

Le suivi mensuel, alors l'idée est de les voir tous les mois, mais je vois mal comment on fera : chaque conseiller a un portefeuille de 150 à 180 demandeurs d'emploi, les voir tous les mois, ce sera difficile ! (...) Pour moi, l'accompagnement c'est quand on voit le demandeur d'emploi deux fois par mois, on travaille sur l'objectif du demandeur d'emploi de manière approfondie... Avec le suivi mensuel, on le fait, mais de manière moins précise (...), on fait le point sur les démarches du demandeur d'emploi... et si ça ne porte pas ses fruits, il faut passer à autre chose, c'est vrai que c'est assez complexe le suivi. (...) Le suivi mensuel est très proche de l'accompagnement, mais on est aux balbutiements, on n'a pas suffisamment de recul pour dire que c'est de l'accompagnement, on fait plutôt des points [avec les demandeurs d'emploi sur leur situation]. Mais pour certains, c'est très proche, c'est vrai qu'on doit les voir tous les mois, mais c'est impossible... » (Conseillère à l'emploi, ALE).

Les entretiens menés auprès de salariés de l'ANPE permettent de préciser la tonalité du suivi mensuel personnalisé, et de mesurer dans le discours des agents les avantages et les limites de ce nouveau dispositif et des changements qu'il introduit.

La réduction des délais et des files d'attente

Une première nouveauté dans le nouveau dispositif d'accompagnement est la coordination renforcée entre l'Unedic et l'ANPE qui réduit les délais (à cinq jours) entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'Assedic et son premier entretien dans une ALE. Dans une maison de l'emploi où nous avons enquêté, les délais étaient même réduits à « zéro jours », car l'Assedic et l'ALE réunies dans un même lieu, avaient coordonné leurs plannings (et ajusté les horaires de travail de leurs agents) pour pouvoir recevoir les demandeurs d'emploi le même jour à l'Assedic pour l'inscription et aussitôt après à l'ALE pour le premier entretien.

La réduction de l'attente pour les demandeurs d'emploi va d'ailleurs au-delà de celle des délais entre inscription et premier entretien : le fait que les conseillers ANPE dans le cadre du suivi mensuel travaillent sur rendez-vous et planifient leur travail a conduit à une (quasi)

disparition des files d'attente à l'ANPE, les demandeurs d'emploi étant désormais principalement reçus sur rendez-vous par leur conseiller référent (voir encadré).

La (quasi) disparition des files d'attentes dans les ALE

Le suivi des demandeurs d'emploi est également rationalisé : il ne se fait plus principalement selon le « flux » (les arrivées des demandeurs d'emploi à l'ALE) mais par des rendez-vous planifiés à l'avance entre le demandeur d'emploi et son conseiller, comme le résume ce conseiller technique :

« L'accompagnement existe à l'ANPE depuis au moins 10 ans, ce qui est nouveau, c'est que tous les demandeurs sont concernés, que le suivi est plus fréquent et qu'il y ait un référent unique. Si le parcours 1 n'est pas foncièrement plus suivi, le parcours 2 doit entraîner un suivi mensuel et le parcours 3 (renforcé) s'accompagne d'un suivi encore plus fréquent (cela peut être plusieurs fois par mois). L'avantage avec ce nouveau système est que les demandeurs d'emploi sont le plus souvent (dans la quasi totalité des cas) reçus sur rendez-vous. Les tickets et l'attente c'est quasiment fini, cela reste vrai pour la consultation en libre service, mais en majorité les demandeurs d'emploi se voient fixer des rendez-vous très régulièrement avec leur conseiller référent. Dans 80 % des cas, il s'agit d'un rendez-vous en face à face pris dans le cadre du suivi mensuel personnalisé [le contact téléphonique reste faible, d'après l'interlocuteur qui s'appuie sur une enquête menée auprès de 1000 demandeurs d'emploi dans la région]. Par ailleurs, le fait d'avoir des conseillers référents représente un véritable changement, l'impact en termes d'organisation est important au niveau des ALE, les conseillers ont des plannings à deux mois » (Conseiller technique Direction Régionale ANPE).

Ces changements dans l'organisation de l'accompagnement sont bien perçus et des conseillers et de leur hiérarchie, toutefois la personnalisation de l'accompagnement, dans la mesure où elle s'accompagne d'une nouvelle montée en charge du suivi apparaît dégrader les conditions de travail des conseillers à l'ANPE.

Le suivi mensuel à l'ANPE : personnalisation des relations avec les demandeurs d'emploi et hausse de la charge de travail

Ce qui a changé dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas comme nous l'avons vu l'accompagnement proprement dit, qui existait déjà auparavant (avec par exemple le dispositif Nouveau départ), mais sa généralisation à l'ensemble des demandeurs d'emploi, sa fréquence renforcée, et le fait que chaque conseiller soit désormais « référent » unique pour un ensemble de demandeurs d'emploi (son « portefeuille »). Les enquêtes montrent que les agents de l'ANPE voient un certain nombre d'avantages à ce dispositif, notamment le fait de mieux connaître les demandeurs d'emploi avec lesquels ils peuvent plus facilement instaurer une relation de « confiance ». Mais ils soulignent également très fréquemment une montée de leur charge de travail résultant (voir encadré).

A l'ANPE : personnalisation des relations avec le demandeur d'emploi et (sur)charge de travail

Les salariés de l'ANPE interrogés mettent souvent en avant des changements qu'ils considèrent comme positifs dans la mise en place du suivi mensuel personnalisé, à commencer par la personnalisation de ce suivi. Selon une conseillère par exemple :

« Le suivi mensuel a le mérite que la personne est toujours la même, donc il y a une confiance qui s'installe... même si la situation est difficile, on ne va pas rester indifférent. Il ne faut pas rester indifférent, mais il ne faut pas être trop dans la problématique de la personne. (...) Oui, quand même, on est plus proches... Les gens l'acceptent bien... le suivi mensuel, avoir un référent unique, c'est vrai que les gens l'apprécient. Quelquefois, les gens ils savent pas comment s'y prendre, ils sortent des études, d'un travail, n'ont jamais été confrontés... Comment on cherche un emploi ?... ça les bouscule pour certains, même des personnes qualifiées qui ont une certaine formation... Il y a des gens en phase avec la réalité, mais d'autres pas du tout » (Conseillère ALE).

Toutefois, les conseillers évoquent presque toujours leur charge de travail, liée à la taille de leur « portefeuille » de demandeurs d'emploi et à leur polyvalence : entretiens avec les demandeurs d'emploi, mais aussi réunions, contacts et prospections auprès des employeurs :

« J'ai en portefeuille 130 personnes ; vous faites le calcul, on travaille normalement 38 heures et il y a dans la semaine des demi-journées où on est en position (zone de traitement technique de l'offre où on reçoit tous les appels des employeurs), où on est en réunion et puis il faut que l'on aille aussi en prospection et s'occuper de l'accueil, cela ne laisse pas suffisamment de temps pour les entretiens » (Conseillère ALE).

« Moi je prends une demi-heure pour le suivi mensuel, d'autres prennent 20 minutes, moi j'aime bien avoir un rapport suivi avec la personne, j'aime bien lui laisser un temps de parole... mais il est préconisé 20 minutes alors j'essaie maintenant de fixer sur 20 minutes car on a des portefeuilles tellement importants, moi j'en suis à 148 en ce moment ; surtout parce qu'il y a la partie administrative qui nous prend énormément de temps » (Conseillère ALE).

« [J]e suis à [temps partiel] 90%, c'était un choix pour des raisons familiales... et maintenant personnelles. C'est vrai qu'avec la charge de travail, je prendrai bien un temps plein. J'ai 180 personnes, les journées sont bien remplies... comme quelqu'un qui est à temps plein ! (...) J'espère que les conditions [de travail] ne vont pas se dégrader, et qu'on [ne] va pas en rajouter... que nos tâches ne vont pas se dégrader... » (Conseillère ALE).

La surcharge de travail des conseillers avait été dénoncée par les syndicats du personnel de l'ANPE au moment de la mise en œuvre du dispositif : ils considéraient en effet que celui-ci alourdirait considérablement la charge de travail des conseillers (des entretiens plus nombreux) sans présenter de réel intérêt pour les demandeurs d'emploi, tenus de se rendre aux convocations même lorsque leur conseiller n'a rien (ni offre de formation ni offre d'emploi) à leur proposer. Ils craignaient que cela ne conduise à des entretiens de pure forme (par exemple téléphoniques plutôt qu'en face à face) ou au contraire à une forme d'exacerbation des tensions entre les conseillers tenus par une obligation de résultats et les demandeurs d'emploi sous pression. Selon eux, les conseillers qui assuraient le suivi d'environ 130 demandeurs d'emploi chacun risquaient de voir leur « portefeuille » augmenter à 150, voire 200 demandeurs d'emploi, en dépit des prévisions de recrutement (3500 nouveaux agents en 2006) de l'ANPE (Vericel 2006b)¹⁰⁶. De fait, les conseillers rencontrés évoquent tous leur charge de travail liée à un « portefeuille » allant jusque 180 demandeurs d'emploi qui les

¹⁰⁶ Selon des agents syndiqués de l'ANPE, témoignages cités par le collectif ACDC (cité supra), « le nombre d'entretiens obligatoires à quintuplé tandis que l'effectif des agents ne progressait qu'un peu plus de 10% et que les locaux ne changeaient pas. Ces entretiens sont donc d'une extrême brièveté, ne permettent pas un véritable accompagnement de la recherche d'emploi. Ils s'apparentent plutôt à un contrôle de la recherche d'emploi ».

contraint dans certains cas à des entretiens minutés.

Le repérage précoce du risque de chômage: des diagnostics désaccordés à l'ANPE et aux Assedics

Une autre nouveauté du nouveau dispositif est le diagnostic précoce du risque de chômage de longue durée qui vise à inscrire les demandeurs d'emploi dans un parcours de suivi adéquat, selon leur risque de chômage. Cette « méthodologie » d'orientation précoce des demandeurs d'emploi a vocation à permettre de réallouer les moyens vers ceux qui en ont le plus besoin et d'intervenir très rapidement auprès des demandeurs d'emplois pour lesquels un risque a été diagnostiqué, comme le souligne un responsable national de l'ANPE (voir encadré).

Le diagnostic précoce : agir vite et concentrer les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin

Un responsable national de l'ANPE résume bien l'intérêt du diagnostic précoce, qui permet de ne pas attendre qu'un demandeur d'emploi soit devenu chômeur de longue durée pour l'aider à rechercher un emploi, et de rationaliser l'action de l'ANPE en concentrant les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin :

« Le diagnostic qui positionne le demandeur d'emploi par rapport à un risque de chômage de longue durée (...) a modifié un certain nombre d'éléments importants. Parce que cela signifie à la fois qu'un certain nombre d'outils doivent être ou peuvent être utilisés suivant le segment dans lequel j'ai positionné le demandeur d'emploi par rapport à une certaine distance à l'emploi. Par exemple, un demandeur d'emploi qui est classé dans le parcours 1, il a des chances de retrouver un travail dans les 3 ou 4 mois, on ne va pas utiliser les outils lourds, je veux dire qui coûtent cher, enfin de type « accompagnement ». Par contre, si le segment dans lequel il se situe est un segment caractérisé par des risques de chômage de longue durée forts, cela signifie que je peux utiliser un certain nombre de prestations lourdes dès l'inscription. Ça a quand même été une relative révolution dans l'établissement il y a peu de temps. Je veux dire qu'avant, je caricature, il fallait qu'il ait fait la démonstration qu'il ne se retrouvait pas sur le marché du travail pour qu'on prescrive des prestations type accompagnement... Donc ça fait un an que vous êtes demandeur d'emploi, vous avez fait la preuve que la réinsertion sur le marché du travail est difficile, maintenant, puisque vous en avez fait la preuve, vous avez le droit... Bon, je caricature un peu les choses, mais vous avez le droit de bénéficier d'une prestation d'accompagnement. Aujourd'hui, la notion de distance à l'emploi a permis d'intervenir, je dirais de se donner des capacités d'intervention beaucoup plus en amont de l'inscription, c'est-à-dire que aujourd'hui, c'était pas le cas il y a quelques années, un demandeur d'emploi peut partir en accompagnement, je dirais à la limite, le lendemain de son inscription » (Responsable au niveau national à l'ANPE).

Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, ce diagnostic précoce repose en réalité sur deux institutions, l'Unedic et l'ANPE, et sur un double diagnostic : celui de l'outil de « diagnostic social » utilisé par les agents des Assedics, et le diagnostic professionnel des conseillers ANPE qui tient compte du contexte local du marché du travail. Or rien ne garantit que ces diagnostics convergent, et de fait selon nos enquêtes, une très faible proportion des « évaluation personnalisée » réalisées par les agents Assedic lors de l'entretien d'inscription se trouve validée par les conseillers ANPE (voir encadré).

Le diagnostic précoce : accords et désaccords entre les méthodes Assedics et ANPE

D'après nos interlocuteurs à l'ANPE et à l'Unedic, le calcul du logiciel utilisé par les agents des Assedics est invalidé dans la plupart des cas. Pour certains, la forte requalification des parcours serait due à la « différence de logique » entre les deux méthodes, le diagnostic statistique de la « machine » ne pouvant pas aller aussi loin que le diagnostic « humain » des conseillers de l'ANPE, ce qui n'invaliderait pas l'utilisation de ces deux méthodes jugées complémentaires :

« On n'est pas sur le même cadre d'analyse : la machine analyse des éléments purement statistiques... on est complémentaire, mais on n'est pas sur la même analyse. Il y a 19 paramètres, mais nous, cela fait partie du travail des conseillers, leur diagnostic... c'est tout de même rassurant que l'on ait encore besoin de l'humain, sinon on s'inscrirait par Internet. On complète par des informations : 'est-ce que le demandeur d'emploi connaît le marché du travail ? Quel est son degré de mobilité ? Quelles sont ses contraintes familiales ? etc. C'est plus d'ordre humain... » (DALE).

Toutefois, pour d'autres, cela remet en cause la méthode statistique elle-même, qui n'intégrerait pas suffisamment de variables, comme suggère un responsable régional de l'ANPE :

« Les conseillers invalident le risque statistique dans 70 % des cas. La méthode est considérée comme imparfaite dans la mesure où un certain nombre d'éléments importants ne sont pas pris en compte, notamment la mobilité, or la mobilité est un élément central ! C'est un problème important [l'invalidation du classement] qu'il faudra bientôt traiter » (Direction régionale ANPE).

Le manque de fiabilité de la modélisation statistique, souligné par l'UNEDIC (pour qui « cette modélisation ne serait fiable qu'à 60 % ») au moment de l'expérimentation, semble donc se confirmer. Pour certains responsables interrogés, il s'agit d'un problème temporaire, lié à la mise en place de l'outil et qui peut trouver sa solution, « le temps que le système soit 'intégré' », dans une amélioration de la méthode.

En attendant, c'est un problème qui tend à brouiller les relations entre ANPE et Assedics. En effet, certains de nos interlocuteurs considèrent que l'importance de la remise en cause du diagnostic statistique par les conseillers ANPE serait due à une forme de « *frilosité* » de la part de ces derniers, qui auraient tendance à « poser des diagnostics surestimant le risque de chômage de longue durée » afin de proposer aux demandeurs d'emploi des parcours d'accompagnement plutôt renforcés (voir encadré).

Le diagnostic des conseillers ANPE : minimiser le parcours 1 par « peur de se planter » ?

Selon un conseiller technique, le fait que les diagnostics statistiques de l'Unedic soient souvent invalidés tient à un comportement de prudence des conseillers, qui craignent de laisser des demandeurs d'emploi en difficulté dans le parcours 1 dit de « recherche accélérée », réservé aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas en difficulté dans leur recherche d'emploi :

« En amont, les demandeurs d'emploi dont la distance à l'emploi est courte sont placés dans le « parcours recherche accélérée » (ce sont les demandeurs d'emploi qui sont censés retrouver un emploi sur une période de 90 jours maximum après leur inscription). Les demandeurs d'emploi inscrits dans ce parcours n'ont pas de référent unique. Normalement, le parcours « recherche accélérée » devrait concerner un quart des demandeurs d'emploi (au regard des écoulements ; la mesure des sorties montre que 45 % sortent pour motif de reprise d'emploi avant le 3^{ème} mois), mais en réalité seulement 7 à 8 % des demandeurs d'emploi sont inscrits dans ce parcours. La cause selon moi est que les conseillers ont peur de « se planter ». Cette faible proportion tient en effet sans doute à la difficulté de repérer et évaluer correctement la distance à l'emploi : l'outil principal qui est mobilisé pour savoir si la recherche accélérée est pertinente est celui des « métiers en tension ». Par exemple, un demandeur d'emploi qui a comme métier celui de maçon, même s'il ne sait pas rédiger correctement un CV, il doit pouvoir retrouver un emploi quasi immédiatement. L'objectif est donc d'améliorer le repérage afin de monter en charge et répondre aux critiques des Assedics qui nous accusent de ne pas suffisamment valider les conclusions de l'entretien d'inscription et de minimiser le parcours 1 » (Conseiller technique ANPE).

Au total, la méthode de diagnostic précoce qui se présente comme le point de départ du processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi apparaît problématique à l'heure actuelle, en raison des désaccords très importants entre les diagnostics effectués par les deux institutions qui en ont la charge, l'ANPE et les Assedics. Ces deux institutions, qui n'ont ni les mêmes missions, ni le même métier, ni les mêmes outils, ne s'accordent pas sur les parcours dans lesquels doivent être inscrits les demandeurs d'emploi lors de leur inscription, ce qui contribue à brouiller leurs relations.

Nous avons vu dans ce chapitre que pour les demandeurs d'emploi, la généralisation de l'accompagnement depuis 2001 a conduit à un renforcement des devoirs (et des sanctions), sans que leurs droits n'aient été substantiellement augmentés. Le droit à l'accompagnement qu'ils ont acquis pose la question des moyens au service de ce droit, essentiellement ceux du service public de l'emploi, de l'ANPE et de ses conseillers car la généralisation de l'accompagnement n'a pas été assortie d'un accroissement significatif de l'effort public dans les programmes actifs du marché du travail (emploi aidés ou de formation) destinés aux demandeurs d'emploi. Or si les moyens du service public de l'emploi ont bien été accrus (notamment l'augmentation du nombre des agents de l'ANPE), cela n'empêche pas que les conseillers, notamment à l'ANPE, soulignent presque toujours leur charge de travail très importante liée au développement de l'accompagnement dans un contexte où le chômage n'a guère diminué, contrairement aux prévisions faites en 2001. Cette charge de travail ne leur permet pas toujours de consacrer le temps qu'ils estiment nécessaire au suivi des demandeurs d'emploi inscrits dans leur « portefeuille » ou à d'autres tâches que le suivi. Par ailleurs, la généralisation de l'accompagnement s'accompagne d'un recours accru à d'autres acteurs, à commencer par les Assedics qui interviennent désormais, comme nous avons pu le voir, dans le processus de suivi des chômeurs, mais avec de fréquents désaccords avec l'ANPE dans la phase de diagnostic initial.

Le chapitre qui suit explore le paysage de l'accompagnement, celui des intermédiaires de l'emploi, en analysant plus particulièrement les changements institutionnels qui marquent le développement et la généralisation de l'accompagnement ainsi que leurs effets dans quelques structures étudiées.

4. Le paysage de l'accompagnement : redéfinition du service public de l'emploi et du rôle des acteurs

Le secteur de l'intermédiation se caractérise en France par une grande complexité, mais aussi par d'importantes évolutions au cours de la dernière période. L'ANPE confie de manière croissante le suivi des demandeurs d'emploi à des institutions qualifiées de « co-traitants » : APEC, Missions Locales et PAIO, réseau CAP-emploi, maisons de l'emploi, et externalise de plus en plus des prestations d'accompagnement auprès de sous-traitants (Balmory 2004). Dans un registre comparable mais différent en raison de la nature des opérateurs, l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi indemnisés, pour lesquels un risque de chômage de longue durée a été décelé, a été confié par l'Unedic à des agences privées spécialisées dans le placement et/ou le *coaching* (par exemple : Ingeus, BCI, Altédia). Ces expériences, qui s'inspirent fortement de programmes développés dans d'autres pays européens (en particulier la Grande-Bretagne, mais aussi l'Allemagne ou les Pays-bas), ouvrent des perspectives nouvelles à tout un ensemble d'opérateurs privés (entreprises de travail temporaires, cabinets de recrutement, centres de formation et de *coaching*, etc.) susceptibles désormais de se présenter comme des professionnels de l'accompagnement. Les départements qui se sont vu confiés l'indemnisation et l'insertion des bénéficiaires du RMI depuis 2004 développent également leur propre politique d'accompagnement en s'appuyant sur des opérateurs publics et privés.

Ces évolutions de l'ampleur de l'accompagnement des chômeurs et des bénéficiaires de minima sociaux ainsi que du cadre politique et institutionnel, en particulier l'ouverture croissante à des opérateurs privés animés par une logique marchande, posent plusieurs questions. Elles posent en premier lieu la question de la segmentation institutionnelle du secteur, et des re-segmentations à l'œuvre, ainsi que celle de la régulation (qui renvoie au problème du « pilotage » ou de la « gouvernance » des politiques de l'emploi, évoqué dans les rapports Balmory et Marimbert notamment). Peut-on parler d'un secteur de l'accompagnement ? Assiste-t-on à la construction d'un service de l'emploi dual (segmenté), opposant un service privé pris en charge par des opérateurs du secteur marchand et partiellement régulé par l'État, à un service « universel », largement régulé et financé par l'État et confié aux secteurs public et associatif ? Ces évolutions interrogent en second lieu la segmentation du marché du travail et des publics destinataires de l'accompagnement. On peut en effet se demander si le redécoupage institutionnel de l'accompagnement est porteur d'un renouvellement de la segmentation du marché du travail et de la partition des publics. Ainsi, les opérateurs privés, suivant une logique de rentabilité ou d'efficacité (au regard des comptes qu'ils ont à rendre sur leur action), peuvent être tentés de sélectionner leurs publics, et de « choisir » de concentrer leurs efforts sur ceux qu'ils jugent les moins « éloignés » de l'emploi ; cet effet bien connu, dit d'« écrémage », reste encore mal apprécié.

Pour rendre compte des évolutions du secteur et des rôles respectifs des différents acteurs, nous partirons d'une présentation des intermédiaires de l'accompagnement en rappelant les critiques récurrentes de la complexité du service public de l'emploi en France (1). Ensuite, nous examinerons les changements apportés par la loi de cohésion sociale de 2005 et la convention tripartite de mai 2006 (2). Puis nous examinerons, en partant de quelques exemples, les liens entre les acteurs qui concourent au service public de l'emploi en montrant que les modes de coordination qu'ils établissent contribuent à nouer des partenariats qui organisent la concurrence entre acteurs (3). Pour finir, nous insisterons tout particulièrement

sur la questions du rapprochement et de la fusion de l'Unedic et de l'ANPE (4).

4.1. Panorama des acteurs de l'accompagnement

Les acteurs de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ou intermédiaires de l'emploi, se caractérisent, comme nous allons le voir, par une grande variété. Cette variété est généralement considérée comme une source de complexité du système, génératrice d'inefficacité et de difficultés de coordination entre les acteurs au niveau territorial.

Une grande diversité d'intermédiaires

La diversité des intermédiaires de l'emploi et la complexité du champ de l'intermédiation en France est soulignée depuis de nombreuses années. Voici près de quinze ans, une recherche du Centre d'études de l'emploi soulignait déjà cette diversité :

« Les acteurs qui interviennent dans la mise en relation entre employeurs et demandeurs d'emploi frappent par leur diversité institutionnelle : ANPE, services municipaux, associations, organismes de formation, missions locales (...) » (Baron, Bureau, Le Dantec et Nivolle, 1994, p.3).

Ce constat est toujours valable aujourd'hui, et le secteur de l'intermédiation est marqué par une très grande hétérogénéité faisant intervenir des acteurs très différents, aux différents niveaux et de différents statuts : national/local, public/privé, Etat/partenaires sociaux. On peut même considérer que cette diversité s'est renforcée avec la montée en puissance des collectivités territoriales et des partenaires sociaux dans l'élaboration et la conduite des politiques d'emploi... au point que le secteur de l'insertion ayant en charge l'intermédiation et plus largement l'accompagnement s'apparente pour nombre d'observateurs à un « maquis institutionnel ».

Ainsi, si l'on tente de dresser le panorama des différents types d'acteurs intervenant dans le champ du traitement du chômage et ayant en charge la responsabilité de l'action publique en matière d'emploi, on peut repérer trois grandes catégories :

- le service public pour l'emploi qui regroupe les services de l'Etat (DDTEFP et DRTEFP), l'ANPE et l'AFPA en charge de la mise en œuvre des politiques de l'emploi ;
- les partenaires sociaux qui, à la tête de l'Unedic, gèrent l'indemnisation du chômage au titre du RAC et « partagent » cette fonction avec l'Etat et les départements pour ce qui est de la prise en charge des minima sociaux (Allocation spécifique de solidarité financée par l'Etat et RMI financé depuis 2004 par les départements) ; notons que depuis 2005, l'Unedic est incluse dans les institutions du service public de l'emploi (premier cercle) ;
- les collectivités territoriales (Région, Département) dont le champ de compétences s'est progressivement élargi avec les lois de décentralisation et l'implication de plus en plus poussée des élus dans les problématiques d'emploi. Ce sont en effet les Régions qui ont la responsabilité de la formation professionnelle ; elles s'impliquent davantage aujourd'hui dans l'orientation des demandeurs d'emploi et prennent une part plus importante dans le financement des cellules et opérations de reclassement traditionnellement pris en charge par les services déconcentrés du ministère du travail. Ce sont les Départements qui sont en charge de l'indemnisation et l'insertion des bénéficiaires du RMI et définissent les politiques d'aide au retour à l'emploi qu'ils souhaitent voir mener ; ils confient les actions d'accompagnement à des opérateurs publics ou privés. On peut également mentionner les actions menées à partir

du niveau communal ou intercommunal, en particulier à travers les PLIE (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi) ou à travers des participations financières aux missions locales pour les jeunes ou plus récemment via les maisons de l'emploi¹⁰⁷.

A ces trois grandes catégories, on peut ajouter l'ensemble des co-traitants (APEC, Mission Locale et PAIO et Cap Emploi) et la kyrielle de sous-traitants (4300 dont 3500 seraient issus de la sphère privée selon Balmary 2004.). Leur activité s'est considérablement développée ces dernières années. Rappelons que le recours aux opérateurs externes existait bien avant la mise en œuvre du PARE-PAP, à « la fin des années quatre-vingt, avec les mesures d'aide au reclassement pour les personnes licenciées, le développement du conseil aux entreprises dans le cadre de la « modernisation négociée », le développement des actions d'insertion par l'activité économique,... ; il s'est amplifié à la fin des années quatre-vingt-dix et au début des années deux mille, avec la création ou la réorganisation de nombreux dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi et d'appui conseil aux employeurs ; ce qui s'est traduit par une très forte augmentation des crédits consacrés au financement des opérateurs externes » (Balmary 2004, p.13). Balmary relève cinq cas de recours aux opérateurs externes (voir encadré).

¹⁰⁷ Créées à l'initiative des collectivités territoriales (commune, communautés de communes), les maisons locales de l'emploi ont obligation d'agir dans trois domaines : l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire ; l'accès et retour à l'emploi ; le développement de l'emploi et création d'entreprise, pour notamment anticiper et accompagner les restructurations des territoires. Les financeurs sont les territoires (même si l'Etat peut apporter une contribution financière), et ce sont donc les élus qui désignent les cibles prioritaires ainsi que les actions et dispositifs à mettre en œuvre pour l'aide au retour à l'emploi.

Cinq cas de recours aux opérateurs externes par le Service public de l'emploi (Balmory, 2004)

- Une « pure » externalisation de capacité : le Service public de l'emploi n'a pas les moyens humains d'assurer lui-même la réalisation d'une action existante et décide d'en confier au moins une partie à d'autres organismes (le transfert au CNASEA du paiement des coûts de fonctionnement des stages pour les chômeurs de longue durée en est un exemple). Ce type d'externalisation s'explique notamment par les à-coups dans les montants annuels des crédits affectés aux mesures, qui perturbent la gestion administrative courante.
- L'externalisation d'un type d'action, auparavant réalisé en interne, mais dont on estime que le Service public de l'emploi est moins bien placé que d'autres organismes pour assurer sa réussite : ainsi, des organismes délégataires gèrent le programme EDEN d'aide à la création d'entreprise alors que les précédentes mesures de ce type étaient gérées par les services déconcentrés du ministère.
- La création d'un nouveau type d'action et de financer des organismes tiers préexistants pour assurer sa réalisation (actions d'appui conseil à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, par exemple) : l'hypothèse est alors que les prestataires possèdent une maîtrise de l'ingénierie des actions à réaliser que le SPE ne possède pas.
- La création de nouveaux types d'actions et des structures chargées de les mettre en oeuvre, avec un cofinancement par d'autres institutions « partenaires » de l'État (collectivités territoriales, organismes dépendant des partenaires sociaux, Commission européenne). C'est le cas notamment de la création des missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, ou encore de l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).
- L'intégration, dans la politique de l'emploi, d'actions créées sur l'initiative d'autres acteurs (notamment des réseaux associatifs) et dont la réalisation continue à être assurée par les mêmes structures extérieures au SPE. Les structures d'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, etc.) en sont l'exemple le plus notable.

Dans la période récente, si l'ANPE est demeurée seule compétente pour prescrire les mesures, la quasi-généralisation du PARE-PAP s'est accompagnée de la possibilité pour l'Agence de confier le suivi des demandeurs d'emploi à des institutions de trois grands réseaux participants à la régulation du marché du travail : les missions locales et PAIO (pour les jeunes de moins de 25 ans), l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et Cap Emploi (pour les handicapés). Qualifiés de « *co-traitants* », ces acteurs de l'insertion sont amenés à développer l'accompagnement selon des logiques et méthodes correspondant à leurs publics. Dans le cadre de ce partenariat, ces « co-traitants » assurent l'ensemble de l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui leurs sont « confiés » par l'ANPE ; ils procèdent à l'actualisation du PAP et en rendent compte à l'Agence. Selon ce schéma, le demandeur d'emploi est conduit à suivre un parcours qui, de l'Assedic le mène à l'ANPE puis à un co-traitant avant de revenir éventuellement à l'ANPE et à l'Assedic pour l'entretien de 6 mois¹⁰⁸. Toutefois, même si l'accompagnement par ces structures s'est développé, il reste relativement modeste au regard du nombre total de demandeurs d'emploi : le rapport de la Cour des Comptes (2006) mentionne qu'en 2004, ces co-traitants ont accompagné 198 785 demandeurs d'emploi contre 173 630 en 2003 et 144 250 en 2002.

Par ailleurs, l'ANPE n'ayant ni les moyens, ni l'ensemble des compétences nécessaires pour

¹⁰⁸ Cette prise en charge du demandeur d'emploi par les co-traitants et la prescription par ces derniers de diverses mesures de suivi n'exclue pas du bénéfice de certaines prestations délivrées par les sous-traitants de l'ANPE. Dans ce cas, le demandeur d'emploi doit faire valider la prestation auprès de son agence locale. Le demandeur d'emploi peut également suivre en agence locale des prestations que le co-traitant lui aura prescrit et qui sont réalisées directement par l'ANPE.

réaliser en interne les prestations prescrites aux demandeurs d'emploi, sous-traite une partie importante de ces prestations à des opérateurs conventionnés sélectionnés sur la base d'appels d'offre (la durée des conventions est généralement de trois ans). Dans les faits, face au très fort accroissement des prestations offertes (816 800 en 2000 à 2,719 millions en 2004), le budget de l'ANPE pour la partie des « prestations externes » a été porté à 519,1 millions d'euros en 2004 contre 164,4 millions d'euros en 2000, soit une croissance de 215 % (et une manne considérable pour un « marché des prestataires » lui aussi en forte croissance). Par ailleurs, pour faire face à la croissance de l'activité suscitée par la généralisation de l'accompagnement, en premier lieu celle des entretiens (sur la période 2002-2004, près de 20 millions d'entretiens ont été ainsi réalisés¹⁰⁹), les moyens de l'Agence sont renforcés. Les effectifs de l'ANPE sont passés de 16 990 agents équivalent temps plein en 2000 à 21 524 en 2004, plus de 26 000 en 2006 (soit plus du double de l'effectif présent dix ans auparavant)¹¹⁰ et environ 28 000 aujourd'hui. L'accroissement des prestations et l'augmentation des effectifs de l'ANPE a été financé par l'État, et pour une part importante par l'UNEDIC qui contribuait ainsi en 2004 pour plus d'un quart aux ressources de l'ANPE et finançait par ailleurs pour ses allocataires un certain nombre de dispositifs relevant de l'accompagnement, telles que les aides à la formation, à la mobilité, *etc.* (CERC, 2005, p.87)¹¹¹.

Au total, le secteur de l'accompagnement se présente donc comme un secteur complexe et segmenté, où interviennent de multiples intermédiaires de l'emploi. Cette situation apparaît problématique aux yeux des experts. Nous allons voir qu'elle pose notamment la question de la coordination des actions de ces intermédiaires et de la gouvernance du service public de l'emploi.

Une complexité problématique

Plusieurs rapports récents (Marimbert 2004, Balmory 2004, Cahuc et Kramarz 2005, CERC 2005 et Cour des comptes 2006) soulignent l'écèlement des intermédiaires et la complexité du secteur qui leur apparaît poser au moins deux problèmes majeurs.

Le premier problème concerne les effets de segmentation (notamment entre demandeurs

¹⁰⁹ « Le projet d'action personnalisé a été mis en place progressivement au second semestre 2001 sur la base du volontariat pour les demandeurs déjà inscrits. Les nouveaux inscrits ont, quant à eux, bénéficié systématiquement du dispositif. Sur la France entière, 2,3 millions de premiers entretiens PAP ont ainsi été réalisés sur le second semestre 2001, dont 45 % concernaient des demandeurs déjà inscrits. À titre de comparaison, l'Agence avait réalisé 1,8 million d'entretiens au cours des 18 mois qui ont précédé la mise en place du PAP. Entre 2002 et 2004, 9 millions de premiers entretiens PAP et 11,1 millions d'entretiens d'actualisation ont été effectués. Le PAP est donc un dispositif de masse par le nombre de bénéficiaires, mais aussi par les moyens qu'il mobilise : les effectifs de l'ANPE ont augmenté de plus de 4 000 personnes équivalent temps plein » (S. Jugnot, E. Renard, Thara Traversier, l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage vers l'emploi, Données Sociales, La société Française, INSEE, p.326).

¹¹⁰ Le chiffre pour 2006 est tiré du 4^{ème} contrat de progrès que mentionne Barbier (2006 : la gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990, matériaux pour une réflexion comparative internationale), l'auteur souligne par ailleurs que les estimations des effectifs de l'ANPE « ne concordent pas toujours : Marimbert (2004) parle de plus de 22 000 employés, Balmory (2004) de plus de 23 000 (...) ». Dans les interviews que nous avons conduites en 2007, nos interlocuteurs mentionnent un effectif de 28 000 salariés.

¹¹¹ « En 2004, les aides de l'UNEDIC dans le cadre du PARE ont, hors versements à l'ANPE, atteint un montant total de 428,6 millions d'euros. Les dépenses de formation à destination des chômeurs indemnisés représentent 60 % de cet ensemble » (p. 87).

d'emploi selon qu'ils sont ou non bénéficiaires de l'assurance chômage) liés au renforcement du régime d'assurance chômage comme acteur de l'aide au retour à l'emploi. Si la question de la différenciation de traitement se pose dès le début de la mise en œuvre du PARE (la signature de la convention de 2001 déclenche une violente protestation notamment de la part des mouvements de chômeurs qui craignent la création d'un « *régime à deux vitesses* »), le recours croissant à la co-traitance et à la sous-traitance qui multiplie le nombre des prestataires pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi (4300 prestataires dont 3500 privés, de 500 à 2000 prestataires par type de prestations) comporte un risque d'accroître l'individualisation et la segmentation. Dans un contexte où les logiques et les objectifs des institutions en matière d'aide au retour à l'emploi ne sont pas forcément du même registre (gestionnaire et d'équilibre financier pour l'Unedic, universelle pour l'ANPE) et où les contrats aidés sont distingués en fonction des modes de financement plus qu'en raison de la nature des aides à apporter, la question de l'égalité de traitement peut se poser : les chômeurs bénéficient-ils tous du même accès aux prestations, aux formations selon qu'ils sont indemnisés ou non, selon qu'ils relèvent du régime d'assurance ou du système d'assistance, selon qu'ils exercent ou non des activités réduites, selon qu'ils se trouvent en zone rurale ou urbaine et pour les bénéficiaires du RMI, selon le département duquel ils dépendent.

Le deuxième problème sur lequel les différents rapports s'accordent est celui de la complexité de l'architecture du système d'ensemble, caractérisée par la multiplication des intervenants et une forme de dilution des responsabilités. Cette complexité n'est pas de nature à faciliter les démarches des demandeurs d'emploi qui pourraient se décourager devant les obstacles et renoncer aux services, particulièrement s'ils ne sont pas indemnisés. Elle serait par ailleurs source de déperdition d'énergie, créant des doublons, allongeant les délais d'entrée des demandeurs d'emploi dans le processus d'accompagnement, mais aussi dans l'accès aux prestations. Cette situation est pointée du doigt comme significative de l'absence de véritables parcours construits, les dispositifs étant plus alimentés en fonction des programmes que des besoins réels des demandeurs d'emploi.

Du point de vue des acteurs, cette complexité est donc génératrice d'inefficacité et de gaspillage, et se présente, pour reprendre les termes de Carole Tuchsirer, comme une « source de déperdition de moyens et d'énergie pour l'ensemble des acteurs qu'ils soient privés ou publics ». En particulier, elle ne contribue pas à simplifier les démarches des demandeurs d'emploi qui « pourraient se détourner des politiques mises en œuvre devant le parcours d'obstacles qu'il leur faut affronter pour obtenir les services attendus » (Tuchsirer, 2006).

Du point de vue institutionnel, Tuchsirer (2006), résume les quatre grandes difficultés qui réduisent la portée des actions de lutte contre le chômage : « une dilution des responsabilités dans un système qui ne parvient pas à hiérarchiser celles de l'Etat, des partenaires sociaux, des pouvoirs locaux et à les faire converger ; une dispersion des financements en ce qui concerne aussi bien les revenus de remplacement des personnes privées d'emploi (assurance chômage, solidarité chômage et RMI) que les aides apportées pour trouver ou retrouver un emploi ; un éclatement des opérateurs dont les compétences tendent à se recouvrir, au risque d'une perte d'efficacité ; un processus de changement marqué par une grande instabilité des instruments, voire des orientations, la faiblesse des évaluations préparatoires aux décisions et surtout des évaluations *ex-post* ». Ces difficultés ont d'ailleurs été soulignées dans plusieurs rapports récents (Balmary 2004, Marimbert 2004, CERC 2005, Cour des comptes 2006). Ainsi, le rapport Marimbert voyait dans l'éclatement des intermédiaires un obstacle à la mise en œuvre d'une politique coordonnée de l'emploi. Le rapport Balmary quant à lui insistait sur le risque accru d'un émiettement de l'offre de services, susceptible d'agir à terme « au

détriment de la transparence, de la rationalité et de l'équité sur le marché du travail »¹¹².

Le renforcement du rôle central de l'ANPE dans la coordination des services est souvent mis en avant comme un moyen de réduire cet émiettement et de rationaliser les services, au nom du service public et d'une logique d'intérêt général et d'équité. Ainsi, les recommandations du rapport Balmory (2004) vont dans le sens d'une plus forte affirmation du rôle central de l'ANPE qui doit demeurer « le maître d'œuvre délégué pour la gestion du marché du travail et la délivrance, directe ou indirecte, des prestations aux demandeurs d'emploi financées par l'Etat » et insistent sur la nécessité de préserver la fonction de régulation à l'Etat de façon à garantir l'intérêt général. Cette préoccupation quant au rôle central que doit continuer à jouer l'ANPE est partagée par Cahuc et Kramarz (2005) et par le CERC (2005). Pour les premiers, l'ANPE doit coordonner l'ensemble des parcours de reclassement des demandeurs d'emploi, ce qui n'interdit pas de sous-traiter une partie des prestations d'accompagnement à des opérateurs privés. Selon le CERC (2005), qui insiste sur la nécessité de lier l'aide au retour à l'emploi aux besoins des demandeurs d'emploi plutôt qu'à leur statut, il convient que l'ANPE gère l'orientation pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le rapport Marimbert quant à lui recommandait un rapprochement entre l'ANPE et l'UNEDIC afin de consolider « la dimension stratégique de la coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'UNEDIC » – tout en se gardant bien de s'aventurer sur le terrain miné de la fusion entre ces organismes.

Toutefois, l'idée d'un renforcement du rôle de l'ANPE n'est pas partagée par le récent rapport de la Cour des comptes qui se prononce pour une mise à l'écart de l'ANPE au nom d'un renforcement d'une logique marchande et concurrentielle : considérant que le « monopole est source de dysfonctionnements », la Cour des comptes recommande d'accorder à l'UNEDIC la possibilité d'orienter directement les allocataires de l'assurance chômage vers des prestataires privés qu'elle aura sélectionnés sans passer par l'intermédiaire de l'ANPE.

Une coordination délicate au niveau territorial

Au niveau territorial, la politique mise en œuvre par le service public de l'emploi conduit à une diversité des configurations en matière de coordination des services. Les acteurs du premier cercle co-organisent avec ceux du deuxième cercle l'aide au retour à l'emploi et ces derniers portent des projets politiques différents. La coordination entre ces acteurs, fonction des liens tissés, s'avère parfois délicate.

Selon Exertier, Gramain, Legal (2006) qui ont mené une enquête dans trois terrains sur les « modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du PARE et du PAP »¹¹³, la coordination fonctionne si trois conditions sont remplies : « existence d'un accord précis et explicite sur les compétences et les rôles de chaque échelon du pouvoir politique (Etat, région, département, intercommunalité) » ; « équilibre des forces entre les quatre échelons sur le territoire de coordination » ; « distinction entre coordination stratégique et opérationnelle ». Or ces conditions ne sont dans les faits pas toujours remplies.

¹¹² Pour illustrer cette idée, on relèvera parmi les nombreux commentaires du rapport Balmory, le fait que « la dispersion géographique de la commande publique et son fractionnement entre de nombreux dispositifs ont pour effet qu'il est actuellement impossible au plan national de dresser une liste, même approximative, de l'ensemble des organismes qui interviennent effectivement à un moment donné. Il est encore moins envisageable d'en avoir une vision historique ou de repérer tous les opérateurs potentiels qui constituent le(s) 'marché(s) de l'offre de services' ».

¹¹³ Leur travail de terrain est antérieur aux dernières évolutions.

Les auteures pointent certains problèmes de coordination qui se manifestent plus particulièrement lorsque la prestation engage une formation. Ainsi, lorsque un conseiller considère nécessaire qu'un demandeur d'emploi suive une formation il « passe la main » aux psychologues des services d'orientation de conseil. Or, il y aurait un « léger malentendu (...) entre l'ANPE et les services d'orientation » qui pour « une proportion non négligeable de personnes reçues en rendez-vous » n'auraient « aucune formation adaptée, en termes de contenu, de niveau, de calendrier ou encore de localisation géographique » à proposer et qu'il leur faudrait donc « renvoyer à l'ANPE pour construire un autre programme » (p.14). Selon les auteures, la montée en charge des formations financées par les Assedics¹¹⁴ pourrait conduire à une inversion des prérogatives entre conseillers et prestataires, comme c'est déjà le cas avec certaines formations ponctuelles, où « ce ne sont plus les gestionnaires du PAP qui 'piochent' dans le stock de formation celle qui convient au demandeur d'emploi qui se présente, ce sont les initiateurs de formation qui vont 'piocher' dans le stock de demandeurs d'emploi ceux qui conviennent à la formation qui se monte » (p.17).

Les résultats de l'enquête montrent que c'est entre les agences locales pour l'emploi et leurs co-traitants que les relations apparaissent les plus complexes. Les conventions passées mentionnent des quotas, et le niveau auquel ces quotas sont déterminés « est un enjeu majeur pour les relations entre l'ANPE et ses co-traitants » (p.23). Si les auteures considèrent le terme de concurrence comme « abusif », leurs observations les conduisent à considérer qu'il existe bien une concurrence organisée, notamment face aux offres d'emploi : « alors que la loi prévoit que toutes les offres d'emploi soient transmises à l'ANPE, certaines conventions accordent aux co-traitants ayant obtenus une offre d'emploi un délai d'exclusivité de quelques jours, avant de transmettre l'offre à l'ANPE ». Enfin, l'enquête montre que les partenaires de l'ANPE critiquent fréquemment le rôle central de cette institution qui réalise le premier entretien professionnel, procède à l'orientation des demandeurs d'emploi et centralise les informations concernant le contenu et le suivi du programme – c'est un point que nous avons aussi retrouvé sur le terrain lors de nos enquêtes, nous y reviendrons.

Nous avons vu dans cette section que le secteur de l'accompagnement apparaît complexe et segmenté. Les travaux d'experts s'accordent à souligner les difficultés de coordination et de pilotage de ce secteur ainsi que les problèmes d'équité liés à sa segmentation. Ce sont ces constats qui président à la redéfinition récente des contours du service public de l'emploi.

4.2. Les nouveaux contours du service public de l'emploi

Les évolutions récentes de la définition du service public de l'emploi reflètent les préoccupations des rapports Balmay (2004) et Marimbert (2004). La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 (voir encadré) ainsi que la convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'Unedic posent les jalons d'une réforme qui donne de nouveaux contours au service public de l'emploi.

¹¹⁴ Une étude récente de la DARES (Tugores F., 2007 : « la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2005 : la région principal financeur, *Premières synthèses*, juin, n°26-3, 4 pp.) montre que si il y a effectivement progression, la part des demandeurs d'emploi formés en bénéficiant d'un financement du RAC reste inférieur à 10 %

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005

La loi de cohésion sociale (loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) s'articule autour de trois axes, dits « *piliers* » : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Elle s'accompagne d'un « Plan de cohésion sociale » doté de 12,7 milliards d'euros de crédits nouveaux sur cinq ans à compter de 2005. Le volet emploi qui nous intéresse est le plus important. Selon Rousseau, ce volet comporte d'importantes transformations : « Réunissant onze des vingt programmes de la loi, ce « pilier » balaie un champ très étendu : libéralisation du placement, réforme de service public de l'emploi, réforme de l'apprentissage, simplification des mesures pour l'emploi, renforcement du contrôle des chômeurs, mesures nouvelles relatives aux licenciements économiques, à leurs impacts sur les bassins d'emploi, et créant les 'conventions de reclassement personnalisé' » (Rousseau, 2005, p.456). La plus importante de ces transformations est celle qui concerne la réorganisation du service public de l'emploi. La loi de cohésion sociale met également fin au monopole théorique de l'ANPE en matière de placement. Ce texte donne par ailleurs un nouveau cadre pour les aides à l'emploi et redéfinit les obligations associées au versement d'un revenu de remplacement.

Cette réforme met fin au monopole théorique de l'ANPE, redéfinit le service public de l'emploi et prévoit les modalités d'une coopération renforcée entre l'ANPE et l'Unedic, empruntant ainsi le chemin des recommandations formulées par ces experts.

La fin du monopole théorique de l'ANPE : vers une privatisation du placement ?

Le monopole du placement était auparavant partagé entre l'ANPE, les communes, plusieurs autres organismes à but non lucratif (APEC et missions locales notamment) (Rousseau 2005, p.457). En supprimant ce monopole, la loi de cohésion sociale ne change pas véritablement la situation de fait dans la mesure où ce monopole était avant tout théorique et n'imposait qu'une seule obligation aux demandeurs d'emploi, celle de s'inscrire à l'ANPE sous peine de ne pas être indemnisés – cette disposition reste inchangée. La loi prévoit également que la libéralisation des activités de placement ne déroge pas aux principes antérieurs de non-discrimination et de gratuité des services pour les demandeurs d'emploi. Toutefois, le placement de droit commun n'est soumis à aucune autorisation, licence ni agrément et aucune qualification professionnelle n'est requise : comme le note Rousseau, « fait du placement qui veut » à partir du moment où l'activité de placement est l'activité principale de l'organisme qui s'y consacre ; et « la possibilité offerte à tous les intervenants sur le marché du travail de s'y livrer, spécialement les entreprises temporaires, rend cette exigence particulièrement peu contraignante » (ibid.).

Cette suppression du monopole public de placement s'accompagne de deux innovations importantes : d'une part, la possibilité donnée aux entreprises de travail temporaire de pratiquer une activité de placement (par exemple en CDD ou CDI) en plus de leurs services habituels d'intermédiation, et d'autre part la possibilité offerte à l'ANPE de créer des filiales, qui pourraient éventuellement facturer leurs services aux entreprises.

Les entreprises de travail temporaire peuvent proposer des services de recrutement en CDI. Leur puissance financière et le remarquable maillage du territoire offert par leur réseau leur confèrent une position privilégiée pour conquérir des parts de marché. Les entreprises de travail temporaires peuvent par ailleurs proposer leurs services, en qualité de prestataires de l'ANPE, à l'Unedic ou aux conseils généraux (pour le placement des demandeurs d'emploi allocataires du RMI). Notons ici que diverses expérimentations d'externalisation du placement par l'UNEDIC ont eu lieu avant 2005 et que leur principe validé par la convention

tripartite de 2006 a permis ensuite une poursuite et une amplification de ce type de mesures directes (voir encadré).

Expériences d'externalisation auprès d'opérateurs privés de placement (OPP) à l'Unedic

La principale expérience de sous-traitance du placement de chômeurs est menée avec des organismes privés spécialisés dans le placement et/ou le *coaching*, tels le cabinet australien Ingeus ou l'entreprise de travail temporaire ADECCO. L'Unedic a ainsi confié à Ingeus 300 demandeurs d'emploi par mois sur deux sites, Rouen et Lille. L'expérience s'est déroulée de février 2005 à décembre 2006. En principe, ces demandeurs d'emploi ont été sélectionnés sur la base d'un ensemble de caractéristiques les prédisposant au chômage de longue durée de façon à limiter les effets d'« écrémage » (Ferracci, 2006). Chaque demandeur d'emploi (volontaire pour participer à cette expérience d'accompagnement) est confié à un référent unique qu'il rencontre au moins une fois par semaine. Les référents sont censés suivre un portefeuille d'une cinquantaine de demandeurs d'emploi au maximum. La rémunération de ces organismes privés pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi est fonction des résultats obtenus (accès à l'emploi, stabilité de l'emploi).

Dès sa mise en œuvre, cette expérience a suscité des critiques et des craintes, parmi lesquelles, le risque d'écrémage lié à une logique financière de l'UNEDIC, l'accentuation des différences de traitement entre les demandeurs d'emploi indemnisés et ceux qui ne le sont pas, l'écart considérable de moyens par comparaison avec l'ANPE (les représentants syndicaux du personnel de l'ANPE soulignent ainsi que le service public de l'emploi ne dispose pas de taux d'encadrement des chômeurs aussi favorables : on compte de 30 à 40 chômeurs pour un consultant contre 200 chômeurs pour un conseiller ANPE). Comme le formule rapidement P. Boisard (2007, p.198), « on est là à l'inverse de la discrimination positive qui accorde plus de moyens à ceux qui en ont le plus de difficultés. On a là au contraire une véritable discrimination négative, qui donne davantage à ceux qui ont au départ les meilleures chances de retrouver un emploi ! ».

Par ailleurs, en contrepartie de la fin de son monopole théorique, l'ANPE se voit accorder la possibilité de prendre des participations ou de créer des filiales pour l'exercice de ses missions d'assistance aux demandeurs d'emploi et aux employeurs pour leurs recrutements. Ces filiales pourront facturer leurs services aux employeurs. Cette faculté ouverte à l'agence de développer des activités payantes, en s'associant le cas échéant avec des opérateurs privés, pourrait lui permettre, par exemple, de conduire des actions de reclassement engagées par des entreprises dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi. Elle pourrait également facturer des prestations de conseil en recrutement, comme par exemple celles reposant sur la méthode du « recrutement par simulation »¹¹⁵. L'ANPE, qui a très largement externalisé les prestations d'accompagnement dans la période récente (les deux tiers des prestations sont externalisées selon Balmory, 2006), a donc la possibilité de proposer des services entrant en concurrence avec l'activité de ses prestataires, mais également de nouveaux services destinés aux entreprises. Cette possibilité donnée à l'ANPE de développer des filiales privées suscite l'inquiétude des agents qui y voient une « nouvelle étape au démantèlement du service public et de ses missions » et un accroissement des inégalités de traitement au détriment des chômeurs¹¹⁶. Le projet de loi organisant la fusion entre l'ANPE et les Assedic revient sur cette

¹¹⁵ Créée et déposée par l'ANPE (le concepteur est Georges Lemoine, directeur ANPE dans le département des Deux Sèvres), cette méthode propose de dépasser les critères formels de sélection (diplôme, expérience) pour s'appuyer sur des batteries de tests destinées à détecter les capacités réelles des candidats à occuper un poste.

¹¹⁶ Plus de 43 % des 28 000 agents personnels de l'ANPE ont fait grève le 29 mars 2007 pour demander le retrait du décret permettant la création de filiales commerciales et pour défendre le service public.

possibilité donnée à l'ANPE de créer des filiales. Selon Rousseau (2008), « l'adoption du nouvel article L.311-7 aura pour effet de le priver [le nouvel opérateur] de la possibilité accordée à l'ANPE en 2005 de créer des filiales, possibilité restée lettre morte. Seules sont reprises d'une part, la faculté de participer à des GIE ou à des groupements européens de coopération territoriale (R. 311-4-4, 11° en vigueur, et art. L. 311-7-4, 10° du projet), d'autre part, celle d'obtenir rémunération de ses services (art. R. 311-4-4, 12° en vigueur, et art. L. 311-7-7, 11° du projet). La gratuité des services rendus aux demandeurs d'emploi n'est évidemment pas remise en cause (L. 310-2, C. trav) ».

La nouvelle définition du service public de l'emploi : vers une marchandisation du service ?

La loi de cohésion sociale propose une nouvelle définition du service public de l'emploi (SPE), qui inclut non seulement les institutions traditionnelles, publiques ou associatives mais aussi désormais des acteurs privés animés par une logique marchande, comme les entreprises de travail temporaire. Cette définition implique tout à la fois une extension du service public de l'emploi et une marchandisation de ce service, suscitant les réactions des experts comme des partenaires sociaux.

Cette nouvelle définition du SPE représente d'ailleurs aux yeux des experts la mesure la plus emblématique de la loi de cohésion sociale, comme en témoigne une série d'articles publiés dans la revue *Droit Social*¹¹⁷). Auparavant, le service public de l'emploi n'était pas défini par la loi : le code du travail reconnaissait bien l'existence d'un « *service public du placement* » assuré par l'ANPE, l'UNEDIC et les Assedic, mais le SPE n'était défini que par une circulaire de la Délégation à l'emploi¹¹⁸. D'après la loi de cohésion sociale, le SPE comprend dorénavant le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. C'est donc la loi de cohésion sociale « qui, en réécrivant totalement l'article L.311-1 va donner, sinon une définition du SPE, du moins introduire ce vocable dans le Code, en rassemblant sous cette bannière un gros contingent d'institutions, quelque peu hétéroclites, qui interviennent de près ou de loin sur le marché du travail. L'ensemble demeure peu précis, mais on voit bien qu'il s'agit surtout de dire avec force que l'Etat n'est pas le seul à porter la responsabilité de la situation de l'emploi et que toutes les énergies doivent être mobilisées dans le combat commun : la cause de l'emploi est une cause publique et le service de l'emploi, l'est tout autant. Le sens de cette disposition est clair, il est d'abord politique » (Balmary, 2006, p. 595).

Aujourd'hui, la loi définissant le SPE distingue trois « cercles » d'institutions, d'opérateurs, d'acteurs qui relèvent du service public pour l'emploi :

- Le premier cercle correspond au noyau dur du SPE et rassemble les services de l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC. Cette dernière est donc désormais inscrite dans le SPE, innovation qui marque la reconnaissance officielle de son rôle croissant dans le dispositif d'aide au retour à l'emploi des chômeurs.
- Le deuxième cercle est constitué des structures qui *concourent* au service public, à savoir les collectivités territoriales et leurs regroupements ainsi que les missions locales pour l'insertion

¹¹⁷ Voir à ce sujet: Balmary (2006), Rousseau (2005), Véricel (2005) pour n'en citer que quelques uns.

¹¹⁸ Selon cette circulaire 11/84 du 7 mars 1984, relève du SPE : les services de l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère en charge de l'emploi (DRTEF, DDTEFP), l'ANPE et l'AFPA (CERC, 2005, p.117), texte qualifié par Balmary de « pragmatique et sans portée normative ».

des jeunes, conviées à s'associer aux institutions du premier cercle pour constituer des maisons de l'emploi au niveau des bassins d'emploi.

- Le troisième cercle accueille quant à lui une série d'organismes qui « *peuvent participer au SPE* » : tout organisme public ou privé fournissant des services relatifs à l'insertion professionnelle aux demandeurs d'emploi, comme les structures d'insertion par l'activité économique, les entreprises de travail temporaire et « agences privées de placement » dont la création est désormais légalement autorisée.

Ces nouveaux contours du SPE ont été l'objet de critiques de la part d'experts, mais aussi et surtout de la part de syndicalistes.

Les experts s'accordent à penser que cette loi ne résoudra pas les problèmes de fonctionnement du service public de l'emploi dans la mesure où le texte donne peu de précisions sur les modalités de coordination entre les différents acteurs et la régulation du système. Selon Rousseau (2005), « la diversité est manifestement la caractéristique la plus remarquable du nouveau SPE » et la loi entérine et accentue cette diversité d'acteurs par la création de nouvelles institutions telles que les maisons de l'emploi. Pour Balmory (2006, p. 595) cette diversité s'exprime dans des « intérêts additionnés plutôt réunis », et la loi qui redessine le SPE « n'a pas suffisamment tenu compte de la nature et de la hiérarchie des responsabilités, très différentes, des intervenants sur le marché » (p. 596). Il aurait été selon lui « plus réaliste et plus utile de distinguer, plutôt que trois cercles définis par leur plus ou moins grande proximité avec l'État, trois catégories d'intervenants définies, cette fois, par leurs responsabilités et leurs activités : les 'commanditaires', les 'opérateurs' et les 'commanditaires-opérateurs' », les premiers regroupant l'État, l'ANPE, l'UNEDIC et l'ensemble des collectivités territoriales, les deuxièmes tous les prestataires de services des premiers et les troisièmes « certains commanditaires » faisant éventuellement fonction d'opérateur, comme c'est le cas pour l'ANPE. Une telle partition aurait eu selon Balmory un triple avantage : « ménager une meilleure organisation des rapports, notamment avec les collectivités territoriales » (négligés par la loi dans ses tentatives de « mise en cohérence nationale de la gestion du marché du travail ») ; « regarder le marché du travail comme un système » et non comme « une agrégation d'initiatives que l'on tente de coordonner point par point convention par convention » ; et « faire en sorte (...) que l'équilibre dynamique entre les intervenants ressemble davantage à un équilibre de partenariat qu'à un équilibre de concurrence ».

Des syndicalistes de l'ANPE (SNU) craignent quant à eux que cette définition du SPE concoure au démantèlement du service public de l'emploi qui n'aurait de public que le nom. La critique est double : elle porte tout d'abord sur le noyau dur qui ne devrait pas selon eux admettre en son sein l'UNEDIC, dans la mesure où faire de cette institution un acteur du placement lui donne un rôle, jugé problématique, dans l'activation de ses propres allocataires ; elle porte également sur l'élargissement du SPE aux opérateurs privés de placement qui consacrerait « l'entrée du loup dans la bergerie » en contribuant à la marchandisation du secteur et à la mise en concurrence des différents acteurs.

4.3. Les acteurs de l'emploi qui concurrencent au SPE : entre concurrence et coordination

Le développement et l'extension du recours aux prestataires, ainsi que la redéfinition des contours du service public de l'emploi conduisent un grand nombre d'intermédiaires à

concourir aujourd'hui au service public de l'emploi. Outre les acteurs du premier cercle (ANPE et Unedic, AFPA) et du second cercle (collectivités territoriales, mais aussi Missions locales), acteurs traditionnels de l'emploi qui peuvent désormais être associés au sein des Maisons de l'emploi, les acteurs du troisième cercle, qui participent au service public de l'emploi en proposant des prestations d'accompagnement, apparaissent très divers : on y trouve aussi bien des prestataires traditionnels, souvent associatifs, que des prestataires privés du secteur marchand ou des nouveaux opérateurs (auxquels nous n'avons pas eu accès pour nos entretiens), dont la place sur le marché tend à s'affirmer.

Nous allons ici, rappeler la diversité des intermédiaires rencontrés sur le terrain en montrant qu'ils sont dans des situations différentes : si les opérateurs privés du secteur marchand sont plutôt dans une stratégie de conquête des marchés publics, les prestataires traditionnels associatifs sont dans une situation plus difficile (1). Dans le champ de la formation en particulier, compte tenu de la tendance à la régionalisation, ces prestataires sont exposés à la concurrence et à la précarité des financements et à la complexité des marchés publics (2). Dans ce contexte, les divers modes de coordination qui se développent entre les acteurs de l'emploi apparaissent traduire un effort des acteurs non seulement pour communiquer mais aussi pour organiser la concurrence. Toutefois, pour les prestataires, les efforts de coordination et de rationalisation de la concurrence se traduisent par des contraintes renouvelées (3).

Une grande diversité d'intermédiaires, des spécificités marquées

Dans le cadre de nos enquêtes, les intermédiaires rencontrés reflètent la diversité de la gamme d'acteurs mobilisés par le service public de l'emploi. L'ANPE établit des conventions et des partenariats avec des associations, des collectivités locales, mais aussi des sociétés marchandes telles que des entreprises de travail temporaires, des cabinets de conseil en ressources humaines, *etc.* Par exemple, en Lorraine, la liste des sous-traitants habilités est déterminée au niveau régional, avec des conventionnements d'une durée de 3 ans. Il y avait 112 prestataires « homologués » pour période 2006-2008.

Les conventionnements et partenariats prennent souvent la forme d'accords formels au niveau des Agences locales pour l'emploi (ALE) qui travaillent, parfois depuis longtemps, avec plusieurs prestataires. Ces prestataires ont fréquemment un rôle bien identifié, et l'ALE y recourt pour des publics précis (jeunes, cadres, diplômés, publics en difficulté, *etc.*) ou pour des prestations précises (accompagnement renforcé, appui social, bilan de compétences, formation) (voir encadré).

Les ALE et leurs prestataires, quelques exemples

Selon la directrice adjointe d'une ALE de banlieue parisienne, l'agence fait régulièrement appel à d'assez nombreux prestataires (« une dizaine, on en a pas mal ») avec lesquels elle est en contact étroit. Selon elle, « on les connaît bien, c'est pour ça, à partir du moment où on les connaît, on sait aussi leur sensibilité publique ». Ces prestataires sont divers et sont mobilisés pour des publics ou des prestations bien précis pour répondre aux besoins de l'agence au niveau local : « Y a Retravailler, on a le CIBC, qui est centre de bilan [de compétences], y a des prestataires avec qui on travaille qui sont également des prestataires de la DASS pour des appuis sociaux, on a des prestataires qui sont des associations d'insertion et qui font également de la formation, sur de la remise à niveau, sur de l'alphabétisation, sur des savoirs de base, sur voilà... donc on a un petit peu un panel de tout » (Directrice adjointe, ALE de banlieue parisienne).

Dans une autre ALE de région parisienne, il existe un partenariat avec une mairie pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi « très jeunes ou sans qualification » de la commune : « On a un contrat de service avec une mairie qui a des conseillers – enfin, c'est pas des conseillers mais ce sont des personnels municipaux mais qui sont formés par l'ANPE aux techniques de recherche d'emploi – avec qui on a signé une convention de partenariat, et qui accompagne les demandeurs d'emploi de leur commune » (DALE, région parisienne).

Les prestataires se trouvent bien souvent opérer sur un segment bien précis du marché. C'est le cas notamment des structures associatives, présentes depuis longtemps dans le champ de l'accompagnement, comme cotraitantes ou sous-traitantes de l'ANPE, et spécialisées sur les publics jeunes (Missions Locales, AFIJ) et/ou sur des publics en difficulté (Missions Locales, Association Retravailler). Ces associations peuvent avoir des liens institutionnels forts et anciens avec l'ANPE, comme les Missions locales qui font partie du second cercle du SPE, ou comme l'AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés). Elles sont d'ailleurs dans ce cas bien souvent impliquées dans d'autres partenariats avec les acteurs institutionnels de l'emploi. D'autres ont pu voir la nature de leurs partenariats évoluer, en lien avec la redéfinition des publics qui leur sont confiés. Ainsi, l'association Retravailler qui s'occupait à l'origine de l'insertion ou de la réinsertion des femmes qui avaient interrompu leur activité (public auquel elle doit d'ailleurs son nom) s'occupe aujourd'hui de manière générale de l'insertion ou de la réinsertion des travailleurs non qualifiés ou faiblement diplômés (voir encadré).

Exemples de prestataires associatifs spécialisés dans les publics jeunes ou en difficultés

Les Missions Locales entretiennent des liens anciens avec l'ANPE, qu'elles s'efforcent parfois de renforcer. Ainsi, selon une directrice de Mission Locale parisienne, « nous avons un fort partenariat avec l'ANPE. A l'Espace J niveau 3, ils [les conseillers de la Mission locale] ont accès aux offres de l'ANPE, celles que seuls les agents ANPE peuvent consulter ; ils peuvent lever l'anonymat des employeurs de la plupart des offres et faire une mise en relation. Les conseillers ML ont été formés ».

L'AFIJ est une structure qui s'occupe de l'insertion des jeunes diplômés et comprend 42 relais en France. Cette structure entretient des liens étroits avec l'ANPE, mais aussi avec l'APEC : Selon une personne responsable de l'AFIJ en région parisienne, « nous avons des liens institutionnels avec l'APEC et l'ANPE parce que nous avons une convention tripartite de 1996, ANPE, APEC, AFIJ pour la circulation des informations et des personnes entre les trois institutions pour les jeunes diplômés. Nos relations sont en effet plus étroites avec l'ANPE, dans la mesure où l'ANPE a un maillage du territoire plus resserré »

L'association Retravailler est prestataire de l'ANPE depuis les années 1980, comme le rappelle un responsable régional : « Donc nous on est prestataire de l'ANPE, mais depuis très, très longtemps. A Retravailler, on a fait les premières SOA., 'sessions d'orientations approfondies', qui sont sorties en 82, 83, donc on travaille avec l'ANPE depuis cette date-là ». L'Association accompagne aujourd'hui selon lui des personnes peu ou pas diplômées, et parfois illettrées : « les personnes que nous accompagnons sont à 70% autour d'un niveau V, on a 15% de niveau infra V, voire VI, alors après on est sur l'alpha, post alpha, illettrisme ». Il considère que les relations entre l'ANPE et Retravailler ne sont « pas simple parce qu'à la fois ils ont besoin de nous, pour accompagner les personnes et à la fois ils sont les commanditaires, donc y a à la fois une frénésie de contrôle, euh... et en même temps une nécessité de partenariat parce que sans nous, ils ne peuvent pas tout faire !... donc c'est un peu difficile ! ».

Les prestataires privés sont également présents dans le champ de l'accompagnement, sur des prestations diverses, allant du bilan de compétences à l'accompagnement renforcé, en passant par la formation. Les publics dont ils s'occupent ne sont pas nécessairement des publics en difficulté, certains se spécialisent dans les prestations à destination des cadres ou des jeunes diplômés par exemple. Toutefois, les prestataires privés investissent aujourd'hui des prestations d'accompagnement autrefois réservées aux prestataires associatifs (Missions locales notamment) ou aux travailleurs sociaux, en accompagnant notamment des bénéficiaires de minima sociaux. Ils ne se contentent pas d'établir des conventions avec l'ANPE mais contractent également avec l'Unedic et avec les Conseils généraux. Ainsi, l'entreprise de travail temporaire Adecco a cherché à pénétrer davantage les marchés publics et à développer sa participation au Service public de l'emploi en diversifiant ses partenariats et ses publics. L'entreprise avait un partenariat avec l'ANPE pour des prestations ECCP (évaluation des compétences et des capacités professionnelles) qu'elle a étendu en 2006 à de nouvelles prestations d'accompagnement (objectif emploi, objectif projet, marketing emploi). Sa stratégie a également consisté à développer un partenariat expérimental avec l'Unedic pour les bénéficiaires de l'assurance chômage. Enfin Adecco a cherché à adapter sa stratégie aux territoires, en développant des collaborations avec les Conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI, ou avec des Missions locales en Ile de France. Ces inflexions observées chez des entreprises de travail temporaires apparaissent davantage relever d'une stratégie de diversification (faire un pas de plus dans les marchés publics et commencer à participer au SPE) plutôt que comme une entrée en force dans le champ de l'accompagnement. Notons que pour un prestataire privé comme Adecco, il s'agit davantage de participer à un « service de l'emploi » incluant institutions publiques et privées qu'au « service public de l'emploi », comme en témoigne la création d'une « direction des services de l'emploi » dans cette entreprise de travail temporaire (voir encadré).

Un nouvel opérateur : Adecco ou la rencontre des marchés publics et du travail temporaire

Selon un responsable de la mission Adecco, cette entreprise de travail temporaire s'est organisée pour pénétrer les marchés publics et participer au service (public) de l'emploi en créant une « direction des services de l'emploi ». Si cette participation n'est pas aujourd'hui de grande ampleur, elle manifeste néanmoins une stratégie d'entrée sur ces marchés, au niveau national et territorial, et de diversification des partenariats institutionnels et des publics : « Adecco a créé une direction des services de l'emploi qui est donc... qui permet d'organiser toutes ses activités en direction du Service public de l'emploi. Donc, en premier axe, ce sont des équipes qui travaillent dans le cadre du marché Unédic (...). Adecco fait partie du premier groupe d'expérimentation qui a été reconduit là dans le cadre de la phase 2, (...) et également des équipes qui se développent en fonction des marchés territoriaux, donc les marchés territoriaux, ce sont des marchés Conseils généraux, accompagnement des bénéficiaires du RMI (...). Sur l'Ile de France, y a certaines actions qui ont été construites à destination des Missions locales qui avaient donc des besoins particuliers en matière d'accompagnement ou d'apport compétences sur la connaissance des entreprises. C'est le deuxième axe. Et puis après, y a également le côté, prestations, collaboration avec l'ANPE puisque nous sommes prestataires pour le compte de l'ANPE dans le cadre des évaluations des ECCP (...). C'est un petit peu moins récent puisque avant la loi de Cohésion sociale, les ETT de travail temporaire étaient prestataires dans le cadre des ECCP, des évaluations compétences, par contre, ce qui est nouveau, dans le domaine des prestations l'ANPE, ce sont toutes les prestations d'accompagnement : Objectifs Emploi, Objectif Projet, Marketing Emploi. Ça c'est possible depuis 2006 (...). Un premier marché, le marché parisien en 2006, puisque le département de Paris a décidé de confier 200 bénéficiaires du RMI à une société de travail temporaire, c'était vraiment un marché dédié aux sociétés de travail temporaire. Il y a eu également des expérimentations sur Nancy, sur Mulhouse aussi, mais qui n'étaient pas de même nature, qui étaient de nature d'un diagnostic, plus proche d'un diagnostic que d'accompagnement placement, tel qu'on a pu conduire à Paris. Et puis après il y a eu d'autres marchés qui sont venus progressivement. Mais on n'est pas sur un développement qui serait massif, c'est vraiment lié à des logiques territoriales ».

La participation d'Adecco au SPE et le fait que les entreprises de travail temporaire puissent désormais faire des placements ne semblent toutefois pas enlever à Adecco sa spécificité d'entreprise de travail temporaire, bien au contraire. C'est en effet sur cette spécificité que s'appuie Adecco, comme l'indique une responsable : « Ce qui est propre à Adecco, c'est l'utilisation du travail temporaire, pour valider en fait, soit un projet professionnel, soit bah... ça permet de redonner confiance, c'est à dire utiliser le travail temporaire comme essai, comme temps d'essai avant de se lancer dans de la recherche d'emploi pérenne. (...) Donc, en fait, ce qui nous différencie d'autres cabinets, c'est d'avoir cette capacité à utiliser le travail temporaire pour tester. On part pas seulement sur du CDI ou du CDD, mais on a aussi le temps d'utiliser l'intérim, et puis pour certains, ça commence par une mission, il peut y avoir des suites derrière. On a eu des personnes, notamment avec des profils logistique, qui sont rentrées par des agences, un autre réseau, sur des missions courtes, style 15 jours, un mois, et puis qui après ont fait des missions un peu plus longues et puis ça s'est transformé en CDI ». Il s'agit donc bien de proposer des missions d'intérim aux personnes accompagnées par Adecco, quitte à ce que celles-ci débouchent finalement sur un emploi en CDI.

Au total, une grande diversité de prestataires concoure aujourd'hui au service public de l'emploi. Les prestataires privés du secteur marchand investissent les marchés publics, en contractant non seulement avec l'ANPE mais aussi avec d'autres institutions de l'emploi, notamment les Assédic, les Conseils généraux ou des Missions locales. Cette pénétration croissante des marchés publics par les prestataires privés, si elle correspond à une stratégie de mobilisation des acteurs autour de l'emploi, soulève aussi des questions, en particulier celle de la mise en concurrence de ces acteurs avec les prestataires traditionnels, principalement associatifs. Si les prestataires privés revendiquent leur place sur ce marché qu'ils s'efforcent de pénétrer, les prestataires traditionnels se sentent eux parfois menacés par leur concurrence.

Dans l'ensemble, les nouveaux prestataires privés du secteur marchand ont une appréciation positive de leur entrée dans les marchés publics. En premier lieu, ils considèrent l'accompagnement des chômeurs comme l'affaire de tous et estiment que les services de l'emploi en général ne sont pas par nature une affaire publique et que les opérateurs privés (y compris du secteur marchand) y ont leur place. En second lieu, ils ne se s'affirment pas toujours en concurrents de l'ANPE ou des prestataires traditionnels, publics ou associatifs. Selon eux, le nombre important des demandeurs d'emplois les place en partenaires plutôt qu'en concurrents des autres institutions de l'emploi. Cette position est bien résumée par une consultante Adecco : « Bon, moi ça me choque pas que ce soit le privé qui le fasse, hein ! L'objectif, c'est d'arriver à faire quelque chose. Je pense qu'il y a suffisamment de gens sur le marché sans emploi... que... y en a pour tout le monde si on veut vraiment s'y mettre ! J'ai pas l'impression qu'on prenne le travail des conseillers ANPE ». En revanche, les prestataires traditionnels se sentent concurrencés, voire menacés par l'entrée ou le développement de l'activité des opérateurs privés du secteur marchand.

Dans le champ de la formation : les prestataires traditionnels concurrencés subissent la précarité des financements et la complexité des marchés publics

Les organismes dont l'activité est, en totalité ou en partie, centrée sur l'accompagnement-formation connaissent des difficultés spécifiques liées aux orientations récentes des politiques publiques et à la décentralisation accrue de la formation. Nos interlocuteurs dans ce domaine ont souligné d'une part la baisse du nombre de prestations de formation, la disparition du SIFE en particulier, et d'autre part un recentrage sur les formations courtes dédiées aux besoins mesurés du marché du travail, communément désignés par l'expression de « métiers en tension ». Ce constat apparaît partagé par les conseillers de l'ANPE et les prestataires traditionnels de la formation (voir encadré).

La formation, « parent pauvre » de l'accompagnement

Un responsable d'ALE de banlieue parisienne résume bien les changements intervenus ces dernières années dans le champ de la formation. Selon lui, les budgets sont désormais aux mains du Conseil régional et de l'Assedic et tournés vers les secteurs d'activité identifiés comme en tension, ce qui ne permet pas aux conseillers de répondre aux projets de formation des demandeurs d'emploi lorsque ceux-ci ne correspondent pas aux besoins identifiés sur le marché du travail : « la perspective formation pour le DE ? Vous savez, aujourd'hui, la formation c'est le parent pauvre, hein, dans l'accompagnement. Les budgets, ils sont... y a plus rien quoi ! Je veux dire, en dehors du Conseil régional, donc, qui est vraiment le gros pourvoyeur de formation, l'Assedic qui met en place des formations, mais uniquement sur les secteurs porteurs, absolument pas pour autre chose. Donc au jour d'aujourd'hui, quelqu'un qui vient vous voir, qui a un projet de formation, qui rentre pas dans les clous... » (Responsable ALE banlieue).

Du côté des prestataires, cette évolution est interprétée comme un désengagement de l'État du champ de la formation : d'une part, avec la disparition du SIFE, les formations rémunérées sont devenues plus rares et sont désormais surtout dispensées par l'AFPA et financées par le Conseil régional ; d'autre part, l'Unédic étant devenu un financeur important, les formations sont désormais très concentrées sur des stages courts, destinés à alimenter les secteurs en tension, et réservés aux chômeurs indemnisés. Ainsi, selon un formateur de l'association Retravailler : « Alors, y avait les SIFE, stage d'insertion et de formation à l'emploi, et donc effectivement, on était stagiaire de la formation professionnelle, donc on avait des actions à temps plein d'orientation professionnelle là-dessus, et donc après éventuellement y avait des possibilités de financement de formation par l'Etat mais ce coup-ci qualifiante ou professionnalisante sur certains métiers, effectivement... Mais comme l'Etat s'est complètement désengagé de ça, y a plus du tout de SIFE, il reste les formations financées par le Conseil régional, celles financées par le Assedic, mais là ça va être limité aux secteurs en tension. Après, euh... essayer d'utiliser les ficelles DIF, CIF CDD, CIF TT, des choses comme ça, y a des moments des personnes qu'on peut rencontrer en OP, bah, le projet, il est à moyen-long terme, parce que c'est : 'bah, de toute façon, je vais reprendre un boulot en lien avec ce que je sais déjà faire, je vais me débrouiller pour ensuite déclencher un congé individuel de formation'... ce qui veut dire que c'est rarement possible dans l'immédiat. (...) C'est très net ! Très, très net ! Y a des tableaux qui sont sortis, c'est tel type de métier OK, si la personne a les Assedic elle peut être formée, ça si elle trouve un co-financement ça peut être envisageable, ça c'est même pas la peine ! C'est suivant les besoins de entreprises, point ! » (Formateur, association Retravailler).

Selon un responsable de l'association Retravailler, l'association ne propose donc plus de parcours de formation : « avant on pouvait, alors avant... c'est pas vieux, c'était y a deux ans... avant monter des parcours, ce qu'on appelait des parcours de formation, donc, un temps de réflexion, ici, une remise à niveau, voire deux, pour réussir à rentrer sur un BEP ou un bac pro et derrière une année de formation. Maintenant, y a les métiers prioritaires, pris en charge, les autres, pas pris en charge, euh... puis y a aussi vous êtes RMIste ou ASS, eh bah, vous avez pas de rémunération, enfin très peu, sur l'ensemble, très peu quoi ! Avant, on disait souvent les formations, elles sont gratuites et rémunérées. Maintenant, c'est devenu très rare, ça ! A part l'AFPA, c'est très rare ! » (Responsable, association Retravailler).

Ces difficultés ont des répercussions concrètes pour les prestataires dans le champ de la formation, qui subissent une baisse de leur chiffre d'affaire et des pertes d'emploi comme le résume cet interlocuteur de l'association Retravailler : « Les opérateurs classiques de formation sont en très, très grande difficulté ! En très, très grande difficulté, tous ! Tous, on a eu tous une baisse du chiffre d'affaire l'année dernière, on a dû tous se séparer de personnel, voilà... se séparer de CDD, voilà.... ».

Certaines associations prestataires se sentent aujourd'hui fragilisées, comme l'association Retravailler, qui se voit concurrencée sur son propre terrain non seulement par les nouveaux opérateurs privés (les entreprises de travail temporaire et les organismes de formation en particulier) qui lui disputent les marchés, mais aussi par le service public de l'emploi, l'AFPA

en particulier, dont l'activité se régionalise et qui se voit accorder des marchés sans passer par un appel d'offre... tout en se positionnant sur des appels d'offre (voir encadré).

Le sentiment d'être concurrencé par les nouveaux opérateurs et l'AFPA à Retravailler

A l'association Retravailler, le discours sur le partage des marchés publics est critique et dénonce un système déséquilibré où sont privilégiés les nouveaux opérateurs privés. Ceci apparaît particulièrement dans le champ de la formation, où l'Unedic qui joue désormais un rôle de premier plan préférerait recourir aux organismes privés du secteur marchand plutôt qu'au secteur associatif. Selon un responsable régional : « dans le paysage de la formation, le nouvel interlocuteur c'est l'Unedic qui passe des marchés publics d'achat de formation, mais qui est un acheteur très particulier, qui est un acheteur qui privilégie un certain, un certain... comment dire... un profil de prestataire, donc déjà c'est un profil juridique, il ne travaille pas avec les associations : une association, c'est cochon, on travaille pas avec une association, et puis évite de travailler avec les prestataires de l'ANPE, parce qu'on est très, très mauvais ! ». Pour l'association, cette concurrence est problématique, dans la mesure où ces opérateurs privés non seulement utiliseraient leurs méthodes mais aussi sélectionneraient les demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent en demandant un prix supérieur : « C'est pas sans poser de question, parce que, je dirais, le tissu associatif de formation a vraiment construit une compétence autour de l'accompagnement de l'emploi des personnes, a construit une ingénierie, des outils et aujourd'hui, les sociétés commerciales arrivent, elles raflent les marchés ! (...) Vous savez on a publié, on a écrit ! Donc ils prennent, ça leur coûte rien ! Ils s'inspirent... Et puis, ils ont des prix entre 3000 et 4000 euros pour accompagner 6 mois ! Nous, nous avons 743 pour accompagner 3 mois ! Même quand on multiplie 743 par 2 euh... ».

Par ailleurs, l'association estime faire face à une nouvelle concurrence du SPE, et plus précisément de la part de l'AFPA qui semble bénéficier d'un régime particulier du fait de la régionalisation et ne passe pas systématiquement par des marchés publics pour vendre ses formations : « Alors, l'AFPA aujourd'hui est en train de se régionaliser. L'AFPA va être décentralisée, donc elle va devenir le plus gros fournisseur de formation des Conseils régionaux parce que ce seront les Conseils régionaux qui vont financer l'AFPA, avec une obligation de priorité AFPA *etc.* Donc, euh... au jour d'aujourd'hui l'AFPA par rapport à Retravailler, elle a à la fois des identités de compétences et puis des compétences complémentaires, donc elle est prestataire en concurrence, et bah par exemple, y a eu un marché qui a été octroyé à l'AFPA l'année dernière en octobre sur l'insertion des jeunes parce que c'était un gros problème avec le truc des banlieues, machin... euh... et ça a été octroyé à l'AFPA sans l'ombre d'un appel d'offres, mais en même temps, elle se positionne comme un concurrent, quand il y a des appels d'offres, elle se positionne, donc c'est un peu tordu comme situation, voilà ! ».

A ces difficultés propres au secteur traditionnel de la formation s'ajoutent la précarité des financements et la complexité des marchés publics. Dans le partage des marchés publics, les conventionnements entre les commanditaires (en particulier l'ANPE) et les prestataires apparaissent cruciaux. Si de nombreux prestataires considèrent que ces conventionnements ne posent pas de problème, plusieurs prestataires associatifs traditionnels en soulignent la précarité. C'est le cas en particulier de l'association Retravailler qui dénonce en Ile de France un désengagement brutal de l'ANPE, son principal financeur, qui a mis l'association en grande difficulté économique (voir encadré).

La précarité des conventionnements fragilise l'association Retravailler

Selon les responsables interrogés, l'association Retravailler est fragilisée par des conventionnements de courte durée, rendus précaires par le régime des marchés publics permettant aux commanditaires de dénoncer les conventions. En Ile de France, la dénonciation d'une convention en 2006 par l'ANPE, principal financeur de la structure, a mis fin à des prestations qui représentaient la moitié de l'activité de l'association et a conduit celle-ci à la cessation de paiement. Selon une responsable de l'association, « Ah, c'est des conventions complètement temporaires ! Sauf, certains Conseils régionaux qui vont vers des conventions triennales, des choses qui sécurisent un peu, mais globalement tout est remis en cause... même l'habilitation ANPE qui était pour 3 ans, ne disait pour autant... ne garantissait pas du tout les conventions derrière ! (...) Le premier financeur, c'est l'ANPE, à plus de 50% et c'est notre grosse fragilité, parce que d'une part, l'ANPE est passée, comme tous les autres organismes, sous un régime de marchés publics qui est très lourd, très compliqué qui peut être dénoncé, ce qui est arrivé en Ile de France, donc l'habilitation en Ile de France a été dénoncée, début 2006, donc les prestations ont été stoppées pendant 3 mois, donc Retravailler Ile de France qui a 70 formateurs et formatrices, dont plus de la moitié sur l'ANPE, est aujourd'hui en redressement parce qu'au bout de 3 mois, les CDI et bah on est en cessation de paiement quand... voilà ! ».

Selon un responsable régional de l'Association en Ile de France, la précarité des conventionnements serait liée à une concurrence entre l'ANPE et l'Unedic et toucherait l'ensemble des prestataires de l'ANPE : « Alors l'ANPE est un établissement du secteur de l'emploi qui est quand même en grande souffrance, très, très fortement remis en cause par l'Unedic : remis en cause en termes de compétence, sur les résultats, sur la place de l'accompagnement à l'emploi, sur la rentabilité et ça, c'est pas sans conséquence sur ce qui se passe avec les prestataires. On a vécu une année 2006 extrêmement difficile avec l'ANPE parce que nous avons une baisse de prescriptions de 40%, et là c'est partagé sur l'ensemble des prestataires, c'est pas Retravailler qui travaille tellement mal qu'elle a eu 40% en moins de prestations ANPE, parce que les conseillers ont moins prescrit, parce que l'établissement va pas bien... voilà, c'est pas simple ! ».

De la même manière, l'AFIJ souligne le caractère précaire des financements de l'ANPE dont dépendent certaines de ses actions. En outre, les conventionnements exigent en amont un travail de prospection des financeurs qui suppose de proposer des projets (ce qui prend du temps), et une mise en œuvre en aval dans un temps très court compte tenu du caractère très serré certaines fois des délais de prévenance (voir encadré).

A l'AFIJ la course aux conventionnements face aux aléas des financements

A l'AFIJ, on souligne la volatilité des financements, qui peut remettre en cause les actions en cours et fragiliser la structure : « Si on n'a plus de financement pour 2007 pour l'action bac +, on fera plus de prestations ANPE. Y a rien de définitif, y jamais rien de définitif, donc ça c'est un peu la difficulté des associations, c'est qu'effectivement, y a jamais rien de définitif dans les financements (...) ».

Face à l'incertitude quant aux financements, l'association se place dans une course aux financements, qui lui demande un travail de prospection auprès des financeurs, consistant à proposer des projets qui anticipent les – ou répondent aux – demandes des financeurs : « nous on leur propose des choses, on leur propose des projets qui correspondent peut-être à leurs attentes, mais en tout cas, à leur façon d'appréhender les choses aussi, ça veut dire qu'on essaie de répondre à leur demande et après on essaie de se développer, effectivement en trouvant d'autres financements pour financer d'autres actions. Par exemple, l'action bac +, ça fait très longtemps qu'on signale à nos financeurs qu'il y a beaucoup de jeunes, y a 25% à peu près de jeunes en échec en premier cycle dans chaque discipline, y a des études qui ont été menées, y a beaucoup d'échec en premier cycle et ces jeunes ne sont accompagnés par personne, personne les connaît. C'est à nous aussi en tant qu'association qui intervient auprès des jeunes, de dire : 'attention là y a un gros problème'. En règle générale, on est à l'initiation de toutes les conventions, il arrive que nos financeurs nous appellent pour nous dire, j'ai envie de vous financer là-dessus, mais en règle générale on propose, donc on est moteur ».

Toutefois, lorsque les projets sont acceptés, c'est aussi parfois dans des conditions qui n'en facilitent pas la mise en œuvre compte tenu des délais de prévenance et d'exécution, comme l'indique notre interlocuteur à l'AFIJ : « parfois, pour tout ce qui est convention, on propose des projets, mais on a la réponse 6 mois après, c'est-à-dire, on peut avoir une réponse des financeurs en octobre 2006, nous disant : 'c'est OK, votre projet pour 2006, c'est parti !'. Donc nous on est censés de janvier à octobre d'avoir commencé l'action et avoir, bah... voilà, une ligne d'argent... recruter quelqu'un, déployer de l'énergie etc., et pour commencer cette action. Mais y a pas de certitude, y a toujours un risque » (CR AFIJ).

De la même manière, à Retravailler, on cherche à répondre à des appels d'offre pour obtenir des financements, ce qui s'avère souvent un véritable casse-tête. Les projets demandent du travail, accompli souvent dans l'urgence, et sont soumis à une forte concurrence. Les procédures sont en outre considérées comme peu transparentes, et l'information difficile d'accès. Enfin, les dossiers de conventionnement sont lourds à remplir, les demandes de prestations concernent des villes précises où l'association ne dispose pas toujours de relais, et les délais de réponse peuvent être extrêmement courts. Face à ces contraintes, l'association cherche à se constituer un réseau et à construire des partenariats de façon à pouvoir couvrir différents territoires (voir encadré).

A l'association Retravailler, le casse-tête des réponses aux appels d'offre

A l'association Retravailler, répondre aux appels d'offre peut s'avérer constituer un casse-tête, comme l'illustrent les propos d'une responsable régionale : « Et ça, ça vous prend beaucoup de temps de répondre aux appels d'offres ? Bah, ce qui prend beaucoup de temps, c'est genre elles tombent le 20 pour le 22 ! J'ai répondu à un appel vendredi, j'étais super contente, c'était pour les cadres et en même temps quand on relit, y aura que 5 organismes (...) retenus ! Je me suis dit, bon, on y va, mais en même temps, on n'est pas étiqueté cadres, je pense qu'y a d'autres structures qui sont super étiquetées cadres... et quand on sait qu'ils vont en prendre que cinq, on se dit est-ce qu'on travaille pas autant d'heures là, pour... (...) y en a un autre auquel j'ai répondu, c'était pour le ministère de la sécurité, donc là aussi je pense... on formait déjà leurs gens, donc je pense qu'y en ait 60 qui arrivent ! Et puis, là c'était un ANPE, mais c'est un marché public qui n'a pas été divulgué. Donc en fait, on était très peu à y répondre. C'est apparu, genre pendant deux jours sur le site ANPE et je suis tombée dessus vraiment par hasard. (...). Mais là aussi c'était des lots, il fallait trouver des partenaires et là en deux jours, c'est un truc de folie quoi ! En fait, souvent on se retrouve avec les mêmes, c'est toujours... Et puis après, maintenant, ce qui demandent, ils veulent pas [telle ville], ils veulent [telle autre] (...) ils veulent la ville d'à côté quoi ! Le but c'est d'avoir des partenaires. (...) Le truc, en fait, c'est d'avoir une adresse sur le site, bon, après on peut louer des salles, mais c'est toujours... Ils deviennent, à donner des villes précises... Je sais pas... Là, à la réunion, il y avait qui disaient c'était clair que l'emplacement il était déjà réservé à d'autres organismes. Je sais pas si c'est vrai, moi j'ai pas assez d'expérience pour le dire, mais ça se dit. Ils demandent de plus en plus de partenariat et puis ils demandent sur combien de places on peut s'engager. Et une fois, qu'on s'est engagé, si on dit 100, si ils en envoient 100, il faut qu'on les assure. Donc, faut bien réfléchir, c'est pas oui, je réponds et puis on verra le nombre qu'ils envoient ! Enfin, ça fait un peu ça pour l'ANPE, on est conventionné et puis on absorbe le flux ou on dit, on peut plus. Là, pour certains financeurs, si on a dit 100 et si y en a 100 le même, bah, c'est oui quoi ! Donc faut faire attention de ce sur quoi on s'engage, ce qu'est normal en même temps pour des financeurs, mais... Mais quand on le sait deux jours avant, c'est... c'est un peu difficile aussi quoi ! » (Responsable régionale association Retravailler).

Du côté des commanditaires, les acteurs soulignent la pression du budget. Le recours aux prestataires et prestations est fonction directe du budget, ce qui peut poser quelques problèmes en fin d'année et jouer sur la répartition entre les prestations d'accompagnement sous-traitées à des prestataires et celles réalisées en interne, les dernières supplantant les premières en fin d'année lorsque les budgets se raréfient.

Dans une ALE : un recours variable aux prestataires selon le budget disponible

Selon une personne responsable d'agence dans une ALE de banlieue parisienne, le recours aux prestataires est variable, et dépend du budget disponible : « en ce qui concerne la proportion interne / prestataire ? Alors là, ça varie beaucoup selon le budget ! Donc ça varie beaucoup selon la période de l'année ! Pour tout vous dire, en début d'année, on envoie beaucoup chez les prestataires (...). Donc, voilà... donc les prestations, c'est je vous dis... c'est variable, donc là pour vous donner un exemple, déjà depuis plusieurs mois, on ne fait plus d'objectifs emploi, parce qu'on n'a plus de budget pour. Ça fait déjà depuis avant l'été. Donc on fait encore du projet, on envoie chez les prestataires pour un travail sur le projet, parce que à l'interne, le projet ça demande beaucoup de travail, beaucoup de disponibilité surtout. On sait bien qu'un conseiller qui a 150 personnes à suivre n'a pas le temps (...). Soit on a tout ce qui faut, soit on a un réabondement de l'enveloppe, mais ça, ça se fait quasiment plus (...). En début d'année, si vous voulez, on ne met pas de limite aux conseillers. Ils savent qu'ils peuvent prescrire, ils s'en privent pas. Après, on fait un premier point, on dit bon, là, on est allé un peu fort (...). Les budgets sont déclinés au niveau des prestations, on a des objectifs, à savoir qu'il y a des prestations qui sont plus... qu'on doit plus mettre en avant que d'autres » (Responsable ALE banlieue).

Les difficultés des associations les conduisent à chercher de nouveaux financements en diversifiant leurs donneurs d'ordre et en élargissant la palette de leurs activités. Ainsi, l'association Retravailler développe des activités hors du champ de l'accompagnement, de la formation ou de l'insertion et cherche à se positionner sur les services aux entreprises... c'est-à-dire sur le terrain même des opérateurs privés qui les concurrencent dans le champ de l'insertion ou de la formation (voir encadré).

La nécessité d'une diversification : des prestations de formation pour les entreprises à Retravailler

Pour un formateur de l'association Retravailler, les changements du marché de l'accompagnement, qui met l'association en concurrence avec les nouveaux opérateurs, conduit l'association à investir de nouvelles activités en direction des entreprises : « C'est un marché qui se restructure, donc c'est pour ça que nous à Retravailler, on cherche à évoluer fortement vers d'autres types d'activités, sans lâcher notre cœur de métier au départ, mais on a une nécessité absolue de pouvoir évoluer sur le marché de l'entreprise dans la professionnalisation, l'accompagnement des carrières, dans ce genre de choses ».

Selon lui, les entreprises sont intéressées par les prestations de formation proposées par l'association : « par exemple, là sur la mise à niveau, donc ça c'est pas vraiment ma partie... une société qui fait des plate-forme téléphoniques, je sais pas sur quel type de produit, bref tout ce qu'il peut y avoir comme coups de fil intrusifs à la maison, ils sont sur ce champ-là, et ils ont des plate-forme un peu dans tous les pays et en fait on leur propose la professionnalisation en anglais pour des personnes qui sont francophones et qui savent pas trop maîtriser l'anglais et qui auraient besoin d'une pratique de l'anglais parce que certains interlocuteurs peuvent être anglophones. On est aussi sur une proposition de la gestion des conflits, on est aussi sur de la remise à niveau français, pour des intervenants non francophones. Oui, voilà quelque chose qui a démarré par un contact et puis donc par une petite action, l'action a plu et puis ça se développe ».

Au total donc, les structures associatives traditionnelles opérant dans le champ de la formation que nous avons étudiées apparaissent aujourd'hui particulièrement fragilisées dans le contexte actuel. Elles se trouvent dans une situation pour ainsi dire opposée à celle des structures privées du secteur marchand, comme les entreprises de travail temporaire ou les cabinets de ressources humaines. Alors que ces dernières développent leurs activités en direction des marchés publics en proposant des prestations d'accompagnement dans un souci de diversification de leurs activités traditionnellement tournées vers les entreprises, les structures

associatives traditionnelles se trouvent parfois contraintes de se tourner vers les entreprises en raison de leur fragilisation sur les marchés publics.

Des modalités variées de coordination et de rationalisation au sein du SPE

Lors de nos enquêtes, nous avons observé que face à des difficultés de coordination (semblables à celles mises en évidence par Extertier *et al.* 2006), les acteurs locaux, en particulier à l'ANPE, développent des stratégies pour organiser la concurrence entre les opérateurs en formalisant des partenariats et des coopérations. Si ces stratégies de rationalisation apparaissent constituer un gain de temps pour le commanditaire ANPE, elles génèrent des contraintes nouvelles pour les prestataires.

Une gamme de modes de coordination plus ou moins formels

La coordination entre les différents acteurs se fait pour beaucoup de façon informelle, par des échanges d'informations entre les accompagnateurs des structures « prestataires » et les référents des structures commanditaires. Elle passe aussi par des échanges de salariés, en particulier par des conseillers ANPE mis à dispositions dans d'autres structures (Missions locales, AFPA, *etc.*). Par ailleurs, les partenaires des différentes institutions se réunissent régulièrement au sein de comités de pilotage. Ces réunions qui font se rencontrer des acteurs aux cultures différentes (le spectre va des travailleurs sociaux aux consultants d'ETT) ont plusieurs objectifs, notamment coordonner les actions au niveau du territoire et discuter des dossiers des demandeurs d'emploi.

La notion de parcours à laquelle se réfèrent les différents acteurs de l'accompagnement implique la coordination, la planification des actions, comme le rappelle une responsable régionale de l'AFPA : « en fait l'accompagnement vers l'emploi devient un parcours planifié et programmé (...) donc il faut que les dates soient programmées dans le temps, planifiées en termes de contenu, programmées dans le temps... c'est un collectif de travail qui dispense ce type de parcours (...) ».

La coordination passe d'abord par des échanges plus ou moins formels entre les conseillers ou les référents des structures, qui échangent sur les parcours des demandeurs d'emploi qu'ils suivent à plusieurs. Les conseillers des entreprises de travail temporaire ou des maisons de l'emploi échangent donc avec les référents sociaux en charge des bénéficiaires du RMI qui leur sont adressés ; les référents ANPE assistent aux bilans des prestataires ou échangent sur les changements possibles en matière de financements de prestations (voir encadré).

Les échanges entre conseillers ou référents : informations sur les parcours des demandeurs d'emploi et sur les orientations en matière de prestations et de financements

La coordination entre les acteurs au niveau territorial passe par des échanges plus ou moins informels entre conseillers et référents concernant le suivi des demandeurs d'emploi ou des Rmistes bénéficiaires des prestations d'accompagnement. Ces échanges s'observent dans différents types de structures.

Ainsi, selon une responsable d'entreprise de travail temporaire Adecco, les conseillers de cette ETT échangent régulièrement avec les référents sociaux qui leur adressent des bénéficiaires du RMI pour des prestations d'accompagnement : « On a travaillé sur les modalités d'échange avec ces autres interlocuteurs, eux avaient l'habitude de leurs clients agence, là, on avait un autre type de client, avec des attentes aussi particulières, bien, bien se mettre d'accord avec le type de communication qu'on a, ce qu'on a beaucoup développé sur ce type de dispositif, ce sont les échanges avec tous les référents sociaux, c'est-à-dire qu'une assistante sociale qui avait un bénéficiaire dans notre dispositif était informée dès le départ de son entrée dans le dispositif, régulièrement si ça se passait bien, si y avait une mise à l'emploi, si la personne venait pas en rendez-vous, donc y avait des retours par mail ou par téléphone et c'est quelque chose qui a été très apprécié de la part des prescripteurs, d'avoir de l'information régulièrement » (Responsable d'ETT, Adecco).

De la même manière, dans une maison de l'emploi entre la conseillère qui assure les prestations auprès des RMIstes et les référents sociaux des autres structures partenaires du suivi : « Quand je fais le suivi des marchés, je suis en contact avec les référents, c'est-à-dire les gens qui suivent les allocataires du RMI. Alors ça peut être des structures comme les Espaces Insertion de la DDASS, les CAPI, qui sont aussi une structure du département, ou alors des associations qui ont signé des conventions avec la ville pour suivre des allocataires du RMI, donc moi je suis en contact avec les référents qui me téléphonent soit pour me dire 'je voudrais inscrire telle personne', et puis après on discute un peu du cas de la personne, savoir si comme ça *grosso modo*, au premier abord, la situation semble correspondre au marché » (Conseillère MDEE).

A l'ANPE, les référents se déplacent quant à eux auprès des prestataires, pour assister aux bilans d'accompagnement, mais aussi pour échanger avec les prestataires sur les évolutions des prestations :

Suivi des prestations collectives par conseillers de l'ANPE, permet de « corriger le tir » : « Quand c'est des prestations de groupe, de toute façon, y a toujours ANPE qui est référent et qui y va, il est là pour le bilan intermédiaire et le bilan final, donc lui, il va un peu rectifier le tir, en disant, bon, le bilan intermédiaire, il va dire : « attention, vous êtes en train de travailler sur tel projet, je peux déjà vous dire qu'y a pas de financement ! Faut que vous sachiez, si vous dirigez vers une formation dans ce domaine, y aura pas de financement ! Sachez-le ! » Bon maintenant, sur de l'individuel, ça arrive que le prestataire appelle en disant : « vous en êtes où dans le financement des formations ? Est-ce que si on se dirige vers telle formation, est-ce qu'il y a des possibilités ? » Parce que, que lui ne sache pas tout, c'est normal... donc on va lui dire ou non. On leur demande de le faire parce que plutôt que de faire dans le vide quoi ! » (Responsable ALE banlieue).

Les comités de pilotage sont une modalité couramment adoptée pour coordonner les actions au niveau d'un territoire. Un comité de pilotage réunit la plupart des institutions impliquées dans le suivi des demandeurs d'emploi et/ou des Rmistes ; c'est donc souvent le grand écart avec d'un côté les travailleurs sociaux, de l'autre les entreprises évoluant dans un environnement très marchand (ETT) et puis entre les deux, les institutions du SPE, ainsi que les autres associations ; c'est aussi à géométrie variable, selon les territoires et les publics visés.

Un exemple de comité de pilotage, réunissant des acteurs variés

Les comités de pilotage réunissent les différents acteurs de l'emploi au niveau d'un territoire. Ils prennent parfois place dans le cadre d'une maison de l'emploi. Ainsi, une consultante Adecco explique l'organisation des comités de pilotage auxquels son entreprise de travail temporaire participe dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI : « (...) et puis y avait des comités de pilotage qui étaient faits, avec, qui étaient organisés donc chez ces Maisons de l'emploi qui coordonnaient en fait notre action. Donc on était aussi en lien avec elles ». Selon elle, les acteurs qui s'y rencontrent sont variés, allant des travailleurs sociaux aux conseillers des associations prestataires, en passant par les consultants de l'ETT : « Bah des référents sociaux, donc assistantes sociales, les supérieurs des assistantes sociales, c'était les chefs de service, quoi, des CAPI... Les assistantes sociales, elles venaient de différentes structures, il y avait les centres d'action sociaux, les mairies. Y avait les CAPI, Cellules d'appui insertion, y avait les associations, parce que y avait beaucoup d'associations qui accompagnaient les allocataires du RMI depuis plus de trois ans, par exemple avec soutien psychologique ou avec... Y avait ces associations-là aussi qui nous prescrivaient des personnes ».

Les acteurs de l'emploi se coordonnent donc en développant des échanges, plus ou moins formels et réguliers, leur permettant de parler des parcours des demandeurs d'emploi ou des Rmistes dont ils assurent le suivi et d'évoquer les évolutions des prestations. Les formes de la coordination apparaissent variées, allant des échanges informels au contrat, comme l'illustre l'exemple d'une convention passée entre l'ANPE et un Conseil général.

Contrat ou concurrence entre ANPE et Conseil général ?

Les problèmes de coordination se posent dans plusieurs configurations et trouvent des solutions variées. Ainsi, les relations entre les structures territoriales et les autres acteurs du service public de l'emploi comme l'ANPE ne soulèvent pas les mêmes difficultés que celles qui lient l'ANPE et ses prestataires. Dans le cadre de notre enquête, nous avons rencontré un responsable départemental en charge de la mise en œuvre de la politique d'insertion des allocataires du RMI qui nous a expliqué comment le Conseil général et l'ANPE avaient décidé de formaliser une convention afin d'éviter une situation de concurrence entre les institutions dans la politique d'insertion des bénéficiaires du RMI (voir encadré).

*Entre le Conseil général et l'ANPE,
la convention plutôt que la concurrence pour l'insertion des Rmistes*

Pour les Rmistes les plus proches de l'emploi, la politique du département est de recourir aux organismes de placement (ANPE et autres). Dans ce département, contrairement à d'autres qui ont pris l'option de créer leur propre service de placement « en débauchant à coup de prime les meilleurs conseillers de l'ANPE », le choix a été fait de signer une convention avec l'ANPE, ce qui était cohérent avec l'objectif politique des élus socialistes cherchant à contourner la fin du monopole de l'ANPE voulue par le gouvernement.

Après avoir rappelé les craintes d'une concurrence entre le Conseil Général et la Direction départementale de l'ANPE (« on avait l'impression qu'il y avait une consigne de la direction de l'ANPE vers ses Directions Départementales : facturer vos prestations auprès des Conseils Généraux »), un responsable départemental en charge de l'insertion des allocataires du RMI résume la teneur du conventionnement entre l'ANPE et le Conseil Général. Avec ce conventionnement, l'ANPE s'est engagée à mobiliser tout ses outils destinés aux demandeurs d'emploi pour les bénéficiaires du RMI sans discrimination afin que les allocataires du RMI soient traités comme les autres demandeurs d'emploi au titre du service public de placement et d'aide au retour à l'emploi dès lors qu'ils sont inscrits comme chômeurs. En contrepartie, le Conseil général s'est engagé à financer un poste de conseiller par territoire de façon à mieux articuler le suivi du Conseil Général et celui fait au niveau de l'ANPE.

Pour notre interlocuteur, cette convention permet une avancée importante, dans la mesure où elle vise non seulement à améliorer le placement des allocataires du RMI, mais également à disposer de meilleures informations sur les actions, car si « l'ANPE a l'obligation de s'occuper des demandeurs d'emploi, elle n'a en revanche aucune obligation de nous dire ce qu'elle fait avec les bénéficiaires du RMI. A la limite on peut nous dire : 'cela ne vous regarde pas' » (...) « Ils nous informent du diagnostic et des actions, cela se fait à travers le suivi ; ils établissent des PPAE qu'ils nous transmettent à notre demande. Pour nous, on essaye d'assurer une cohérence entre l'action de l'ANPE et ce que l'on fait. Avec les responsables de l'ANPE, il n'y a pas de problème, c'est avec les conseillers que c'est plus difficile, certains ont le sentiment d'être contrôlés par le Conseil général. Pour nous, l'important est de montrer que le but ce n'est pas de contrôler mais d'être efficace ».

Pour ce responsable départemental, le partenariat avec l'ANPE est central, même si cela n'interdit pas de recourir à d'autres « prestataires » (les entreprises de travail temporaire par exemple), et l'ANPE a tout à gagner dans ce type de partenariat : « le Conseil général représente une marge d'autonomie, on sait que lorsqu'on a deux donneurs d'ordre c'est mieux ; à partir du moment où le gouvernement va mettre l'ANPE sous l'autorité des Assedic, ils ont intérêt à jouer sur plusieurs tableaux et l'un d'eux peut-être le département devenant donneur d'ordre ».

Notons toutefois que si les relations semblent clarifiées avec l'ANPE, un responsable d'une équipe territoriale, au sein du même département, souligne l'absence de politique de formation de la part de la Région en direction des bénéficiaires du RMI : « il peut y avoir comme diagnostic un besoin de formation mais les formations ne sont décidées qu'au niveau du Conseil régional dont c'est l'une des compétences, et les critères retenus par les formations financées par la Région ne permettent pas l'orientation de nos allocataires. Alors cela nous arrive de prendre en charge une partie de la formation... ceci étant, cela reste très marginal, ce n'est pas de notre compétence, alors on bricole un peu en mobilisant les partenaires, l'ANPE, l'AFPA, les entreprises, les chantiers d'insertion, etc. ».

Ce partenariat entre le Conseil général et l'ANPE permet d'organiser la concurrence (plutôt que de « débaucher » des conseillers ANPE, le Conseil général finance des postes de conseillers), de favoriser la circulation de l'information (le Conseil général est informé des actions) et d'assurer que les RMIstes bénéficient des mêmes prestations que les autres demandeurs d'emploi sans discrimination. Toutefois, cette démarche se heurte à une limite en matière de formation, déjà soulignée plus haut : les formations financées par la Région sont orientées vers les besoins immédiats du marché et ne sont pas réellement adaptées aux

bénéficiaires du RMI, si bien que le Conseil général doit « bricoler » en mobilisant d'autres partenaires comme l'AFPA, les entreprises ou les chantiers d'insertion.

Exemples de rationalisation des relations entre l'ANPE et ses prestataires

Dans ses relations avec ses prestataires, l'ANPE cherche à organiser la concurrence en rationalisant ses relations avec ses différents prestataires, qu'il s'agisse d'associations ou d'entreprises comme les entreprises de travail temporaires. Les expériences de rationalisation menées par l'ANPE dans la gestion de ses prestataires peuvent se développer à plusieurs niveaux, soit au niveau local, au sein des ALE soit même au niveau régional¹¹⁹. Deux exemples permettent d'illustrer comment l'organisation et donc les modes de coordination évoluent dans ce domaine.

Le premier exemple est celui d'une ALE qui a mis en place un système de référent pour les prestataires afin de mutualiser les informations et rationaliser la coordination et le contrôle de l'activité des prestataires (voir encadré).

Un référent unique pour les prestataires d'une agence locale pour l'emploi

Dans une ALE, la Directrice explique qu'un système de référent unique a été mis en place début 2006 pour les prestataires, ce qui permet de rationaliser la coordination – les prestataires ayant un interlocuteur unique – de centraliser l'information, et de mettre en place un contrôle de qualité reposant sur les mêmes critères pour l'ensemble des prestataires : « Les relations se sont améliorées depuis un an avec la mise en place du système de référent. Avant, c'était le prescripteur qui était en relation avec l'organisme de formation ; vous pouviez avoir les vingt conseillers en contact avec le même organisme, c'était donc assez impersonnel. Aujourd'hui, c'est beaucoup plus personnalisé et le système permet de mutualiser, de fédérer les informations. Cela a eu des effets importants, en particulier ce système a permis de mettre en place un contrôle qualité avec des critères identiques pour tout le monde. On a des moyens de juger qui sont plus objectifs, alors qu'avant cela pouvait passer par des ressentis, des impressions subjectives selon l'interlocuteur ».

Ce référent unique des prestataires est leur interlocuteur au niveau de l'agence locale, c'est avec lui et le responsable que sont traitées les questions d'évaluation de leur efficacité, du respect du cahier des charges, et plus généralement de leurs actions. Ce changement n'est pas anodin car si la maîtrise du choix des prestataires reste du ressort de la Direction régionale, les agences sont libres de privilégier les prestataires qu'elles souhaitent, y compris ceux qui ne sont pas proches géographiquement.

Le deuxième exemple est celui d'une expérience menée au niveau d'une région, qui pousse plus loin encore le souci de rationalisation. Dans cette région, il a été décidé pour « contrer les actions de lobbying de certains prestataires » et gagner en rapidité et en efficacité de monter une « plate-forme prestataires » centralisant les relations entre l'ANPE et les prestataires (voir encadré).

¹¹⁹ Le recrutement des prestataires se fait par appel d'offre au niveau de la région. Au niveau des agences locales, les responsables décident avec leurs équipes des prestations et des prestataires qui seront « privilégiés ».

La mise en place d'une plateforme téléphonique et l'incitation au regroupement des prestataires

Pour éviter que les conseillers à l'emploi perdent du temps à chercher les prestataires pour certains dispositifs d'accompagnement, il a été décidé qu'ils n'auraient plus qu'un interlocuteur : la plateforme téléphonique. Cette plate-forme a pour rôle, en fonction du type d'action préconisée par le conseiller, de choisir le prestataire et de fixer les rendez-vous pour les demandeurs d'emploi : « cela signifie que la plateforme prestations a demandé à tous les organismes sous-traitants de leur fournir leur planning de façon à pouvoir répondre immédiatement aux conseillers qui appellent en leur disant 'écoutez, votre demandeur d'emploi peut se présenter tel jour à telle heure, chez tel prestataire', le prestataire recevant de son côté, via informatique, le nom du demandeur d'emploi et la date de rendez-vous fixée ».

Comme nous l'a indiqué un responsable au niveau national à l'ANPE, « jusqu'à présent, ce qui se passait, c'était le conseiller qui pendant l'entretien essayait de trouver au demandeur d'emploi une place dans un dispositif d'accompagnement, ce qui dans [la] région (...) où le nombre de prestataires est relativement important, pouvait conduire à consacrer l'essentiel du temps de l'entretien à rechercher un prestataire pour arriver dans certains cas à des situations où la recherche n'aboutissait pas immédiatement, conduisant à un allongement des délais pour le demandeur d'emploi et à un travail supplémentaire administratif pour le conseiller... ».

Selon notre interlocuteur, la mise en place de cette plateforme a simplifié l'affectation des demandeurs d'emploi, elle a permis de stopper l'action de lobbying des sous-traitants auprès des agences locales et d'améliorer le contrôle qualité. Toutefois, le dispositif est apparu court-circuiter les relations directes entre les acteurs (conseillers et intervenants des structures prestataires) qui ont pu le ressentir comme une atteinte à leur champ de compétence. Pour les prestataires, cela a également changé les choses : avec une répartition opérée sur une base plus égalitaire certains ont perdu et d'autres ont gagné en termes de « part de marché ».

Sur le terrain, la plate forme apparaît rationaliser le travail des conseillers, auxquels elle fait effectivement gagner du temps, comme le résume la responsable d'une ALE de banlieue parisienne : « Avant, chaque agence gérait ses prestations... c'est à dire que par exemple, on voulait envoyer quelqu'un chez [X], on téléphonait à [X] (...) pour qu'il nous donne un rendez-vous, on faisait ce qu'on appelle la lettre de commande qui est une pièce comptable pour qu'ils soient payés et puis derrière il fallait renvoyer ça à [X], classer le double, après il fallait qu'ils nous envoient la facture, pour chaque personne, donc bah, c'était très lourd quoi ! Administrativement, c'était très lourd ! Donc il a été décidé des plate-formes de prestations, donc maintenant, il y en a une sur l'Ile de France, qui travaille pour différents départements (...). Donc, aujourd'hui, on ne s'occupe plus du tout de ça, c'est-à-dire que nous on va sur le logiciel, tout ça c'est intranet si vous voulez, de même qu'on a nos rendez-vous pour l'Assedic, (...) on a des rendez-vous pour APEC, on a des rendez-vous pour l'AFPA, tout ça, ça se fait sur l'intranet et puis on va sur la plate forme de prestations, on va inscrire quelqu'un sur un OPI et on voit ce qu'il y a de disponible. Y a tel organisme, tel jour, telle heure. Alors, c'est vrai que les organismes, ils y ont perdu... Enfin, eux, ils estiment qu'ils y ont perdu, parce que par exemple, tel conseiller qui aimait bien travailler avec tel organisme (...) il disait, voilà je veux un rendez-vous. Là, aujourd'hui, faut prendre ce qu'il y a. Alors, bien sûr, on va regarder la distance (...). Plus de lettres de commande à faire ! Donc dans l'entretien du conseiller, lui ça lui fait gagner du temps, parce qu'il a pas besoin de se préoccuper de ça, il a juste besoin de se préoccuper de trouver une place, d'inscrire la personne sur la place et c'est la plate-forme qui va tout gérer derrière. C'est plus rationnel, c'est surtout c'est beaucoup de gain de temps pour l'Agence locale et c'est vrai que ça a été mis en place en même temps que le suivi mensuel pour décharger l'agent de ça et puis c'était la facturation, c'était un boulot ! ».

Ainsi, l'ANPE, principal commanditaire sur le marché, a initié une rationalisation des modalités de recours aux prestataires en menant des expérimentations au niveau régional. En Ile-de-France, l'orientation vers les prestataires s'organise à travers une plate-forme téléphonique qui centralise les disponibilités auprès des prestataires et à laquelle s'adresse l'ensemble des agences. Cette organisation construite pour éviter le clientélisme et permettre

une forme de juste-à-temps (le demandeur d'emploi devant sortir de l'entretien avec un rendez-vous fixé pour une prestation précise) est appréciée dans les ALE, par les responsables mais aussi par les conseillers de l'ANPE dans la mesure où cela leur épargne un certain nombre de tâches administratives chronophages.

Une prochaine étape dans cette rationalisation prévoit un effort plus important : au début de l'année 2008, les procédures de marché vont être modifiées afin de favoriser le « regroupements de prestataires ». Comme le précise un responsable national de l'ANPE : « aujourd'hui on doit avoir en France entière 4000 prestataires habilités, ce qui est énorme. Cela a des aspects intéressants, parce que cela permet de travailler avec des petits prestataires ruraux, mais cela demande aussi une amélioration. Alors on a décidé de lancer un marché par allotissements, autrement dit un marché où on a des lots. En ce moment, les régions sont en train de travailler sur la délimitation de ces lots au niveau de leur territoire ; dans certains cas ce sera les bassins d'emploi, dans d'autres, ce pourra être le département, à la limite peut-être que des régions décideront sur telle ou telle prestation un allotissement régional ». Autre novation, les décisions d'allotissement pourront être « attributaires » ou « multi attributaires » : « cela veut dire qu'on pourrait avoir alors suivant la délimitation du lot un seul prestataire pour la prestation de l'accompagnement par exemple sur tel bassin d'emploi, l'idée étant de favoriser les regroupements de prestataires ».

Des contraintes renouvelées pour les prestataires de l'ANPE

Pour certains prestataires, si la rationalisation peut présenter quelques avantages (une meilleure transparence, notamment), elle impose surtout des contraintes, notamment celle de proposer un planning, et se traduit par une plus forte incertitude quant au volume d'activité. Les relations personnelles entre les conseillers et les prestataires sont moins fréquentes et ne peuvent être initiées que par les conseillers de l'ANPE.

Ces contraintes sont soulignées à la fois par les prestataires associatifs traditionnels et par les prestataires privés du secteur marchand, comme les entreprises de travail temporaire. Ainsi, selon une consultante d'une entreprise de travail temporaire, cette nouvelle organisation génère moins de contacts avec les conseillers de l'ANPE, des difficultés d'organisation croissantes avec un problème particulier, celui de l'évaluation de la charge des consultants (voir encadré).

Les contraintes de la plateforme à Adecco : moins de contacts avec les conseillers ANPE, des difficultés d'organisation du travail pour les consultants et des contraintes financières

« Non, mais ce qu'y a c'est qu'on a moins de contacts avec eux que par le passé, parce que depuis janvier, ils ont une plateforme, voilà, qui centralise, donc du coup on n'a plus... Avant, ils nous appelaient en direct, pour nous passer les commandes. Alors ça passe par la plateforme, on peut très bien les contacter, mais je dirais qu'on a beaucoup moins de contacts qu'avant. En fait, quand ils ont une prescription à faire, ils doivent avoir un logiciel qui permet de voir les disponibilités pour positionner la personne chez les différents prestataires. Alors, nous on donne notre planning, ils nous demandent un certain nombre de rendez-vous tous les quinze jours, on dit : est-ce que vous pouvez nous donner 12 rendez-vous, 15 rendez-vous, nous on leur renvoie nos rendez-vous et puis les conseillers prennent nos rendez-vous, alors quelques fois, ils sont tous pris, des fois moins, donc c'est vrai que du coup, on a une marge de manœuvre qui est un peu plus réduite qu'avant. Pour eux ça leur fait gagner du temps, c'est logique, mais c'est vrai que c'était important aussi,... enfin, y a le côté humain qu'on n'a plus c'est tout ! »

Selon cette consultante, les rendez-vous proposés par Adecco à la plateforme ne sont rétribués qu'à la condition que les demandeurs d'emploi aillent au bout de la prestation, ce qui signifie que si les rendez-vous ne sont pas utilisés, ou si les demandeurs d'emploi ne viennent pas ou interrompent la prestation avant la fin, la prestation n'est pas rémunérée. Si bien que l'existence de la plateforme ajoute encore de l'incertitude dans le calcul du coût des prestations et de la charge de travail des consultants : « sur la quinzaine à venir, on leur donne tous nos dates et si ils en ont pris que 10, après sur les 10, il faut que les gens viennent, ils faut qu'ils signent la convention, l'accompagnement et puis qu'ils aillent au bout. Et puis, après, y a ceux qui viennent pas, ceux qui viennent et qui signent pas et ceux qui viennent et qui peuvent arrêter au bout de 3 ou 4 rendez-vous, donc qui vont pas au bout, dans ces cas-là, on proratise la prestation. Ce qu'il y a c'est que c'est surtout difficile d'évaluer, comment dire, la charge de travail des consultants parce que y a... bah, oui, par rapport à ça, c'est vrai que pour pouvoir bien fonctionner, il faudrait que chaque consultant ait un certain nombre de dossier et si on n'a pas le nombre, c'est plus délicat après. C'est vrai que ça, c'est un élément que l'ANPE n'intègre pas : on est prestataire, on est à leur disposition, mais en même temps, il faut aussi de quoi vivre aussi ! Donc, c'est vrai que l'idée pour nous, c'est de pouvoir répondre à plusieurs projets, des appels d'offres différents ! C'est vrai qu'il y a des choses qui se mettent en place notamment auprès des Conseils généraux, parce que le RMI, c'est le Conseil Général qui gère. Voilà avoir des commanditaires différents pour pouvoir être (...) » (Consultante Adecco).

De la même manière, à l'association Retravailler, dont l'activité dépend étroitement de l'ANPE, cette réorganisation a des conséquences sur la fréquence (considérablement réduite) et la nature (des échanges plus limités) des contacts entre les conseillers et les agents ANPE (voir encadré).

Association Retravailler : des contacts moins fréquents, des échanges limités avec les conseillers ANPE

Pour une conseillère de l'association Retravailler, la mise en place de la plateforme téléphonique a des effets sur la façon de travailler avec les conseillers de l'ANPE en réduisant les échanges et en imposant des retours informatiques (bilans) dans un format qui ne permet pas vraiment de rendre compte des actions menées avec le demandeur d'emploi.

Cette conseillère regrette de ne plus pouvoir contacter les conseillers ANPE qui prescrivent les prestations et d'avoir beaucoup moins de possibilités d'échanger avec eux : « Avant, on pouvait. Maintenant, avec tout ce qui est presta ANPE, on peut plus. Avant, on était beaucoup plus sur de l'échange avec les conseillers ANPE, que les conseillers connaissaient aussi leurs personnes, que maintenant, depuis qu'il y a eu une mise en place du suivi mensuel... Je pense que à la limite, y avait beaucoup plus de suivi avant personnellement, que maintenant la mise en place du suivi mensuel fait que les conseillers ont une charge de travail tellement plus conséquente qu'ils sont uniquement dans le donner des choses, devoir remplir des choses, plutôt que d'écouter et voir ce que la personne a besoin. Que là en plus, on est sur un truc où les prestations ANPE, quand la personne avait besoin, le conseiller... ça passe maintenant par les plateformes téléphoniques et ça c'est encore pire, parce qu'on peut même pas faire un retour au conseiller, parce que faut que le retour, on le face à la plate-forme téléphonique. Le rôle de la plate-forme c'est du dispatching téléphonique, on va dire. Avant, avec certains conseillers, même en cours de prestation, ça m'arrivait de les appeler, de dire voilà, je suis avec un tel, voilà, ce qu'on essaye de mettre en place, quelle suite on peut donner ? Ça depuis le suivi mensuel, et depuis encore plus la plate-forme, non ! Moi, le retour que j'ai des gens, dans le cadre du suivi mensuel, c'est : d'une ça a jamais été la même personne dans le cadre du suivi, en plus ils vivent ça beaucoup plus comme une contrainte (...) » (Conseillère association Retravailler).

Cette conseillère considère de plus que le bilan demandé dans le cadre du nouveau système d'information ne permet pas réellement de faire le point, si bien qu'en plus de ce bilan informatique dont elle ne sait pas bien quel est l'usage par l'ANPE, elle effectue un bilan avec et pour le demandeur d'emploi qu'elle suit : « ... voilà, les anciens bilans qu'on avait, étaient beaucoup mieux, parce que là, sur ces bilans, voilà, on est sur du tant ou tant, qu'est-ce qu'il a fait ? Bon, du tant au tant, quand on est sur un travail comme ça, ça se fait pas du tant au tant ! ça, à la limite peu importe, il faut qu'on rentre dans des cases comme ça, quand on le remplit à l'ordinateur, oui, on le remplit à l'ordinateur parce que c'est beaucoup plus petit, au bout d'un certain temps, il arrête d'écrire, il doit y avoir un nombre de caractères ! Et moi, de me dire, mais je peux pas résumer une prestation et ce que j'ai fait dans ça ! Avant on avait des lignes, où du coup, c'était plus intéressant et même dans, bah voilà : 'quelles sont les actions à continuer à mener', on pouvait y mettre des choses. Sur les observations, pareil, du bénéficiaire et du référent, là on peut agrandir un tout petit peu... et là, on a voilà... qu'est-ce qu'ils veulent savoir qu'était le plus intéressant : les observations du bénéficiaires, les observations du référent » (...) « Je passe une heure à le remplir le bilan avec la personne. Le remplir pour l'ANPE, on va dire, ça prend peu de temps, mais c'est du coup en expliquant à la personne : 'voilà, ça c'est le bilan, c'est le bilan qui est fait pour l'ANPE, donc on le remplit ensemble, on met ça, mais nous qu'est-ce qu'on peut dire en plus'. Leur dire : 'bah y a deux bilans, y a ce bilan là, vous voyez bien qui peut pas...' et puis de toute façon, je sais même pas qui sera le conseiller... oui, où ça va après ce bilan ? On est censé le renvoyer à la plateforme. Alors est-ce que la plate-forme va le renvoyer au conseiller prescripteur ou à la comptabilité, ça je ne sais pas ? » (Conseillère association Retravailler).

Enfin la mise en place de la plateforme téléphonique a, au-delà de ses effets sur le contenu du travail des conseillers et sur la nature de leurs échanges avec l'ANPE, des effets importants sur l'organisation du travail et la gestion de l'emploi : l'association Retravailler considère que la charge de travail des conseillers est de plus en plus difficile à anticiper, tout comme l'activité de la structure... ce qui soulève des questions en matière de financement des prestations (voir encadré).

Une activité moins prévisible et des contraintes financières à l'association Retravailler

Selon le directeur d'une structure de l'association Retravailler en banlieue, la plateforme rend l'activité de sa structure moins prévisible et complique les relations entre les conseillers de l'association et ceux de l'ANPE dans la mesure où les premiers ne sont pas en mesure de contacter les seconds si ceux-ci ne font pas la démarche : « Avant, c'était le conseiller ANPE qui recevait un demandeur d'emploi, il décrochait son téléphone, il appelait le prestataire qui voulait pour faire un accompagnement. Alors, il est toujours prescripteur, sauf que ils ont fait euh... genre centre d'appels, et puis eux maintenant, ils ne nous appellent plus jamais. Nous on envoie des plages... ils nous demandent en amont, peut-être... là cette fois-ci ils nous ont demandé 34 pages d'accueil pour 15 jours. Donc, on est là on est parti sur les 15 jours, les 34 rendez-vous complets. Eux, ils le rentrent dans un système informatique, le conseiller il a plus qu'accès à ce système là. Donc quand il reçoit quelqu'un, s'affiche à son écran le premier rendez-vous disponible. [On n'a] plus de contact direct, alors les conseillers ont toujours le droit de nous appeler... [rire], mais c'est pas pour de la prescription, c'est pour quelqu'un, ils veulent en parler avant qu'on le reçoive, ou des choses comme ça, ils peuvent nous appeler. Et nous, 48 heures avant, on reçoit une feuille avec les rendez-vous pris ou les rendez-vous pas pris. Et nous, sur cette feuille-là, on n'a plus le nom des conseillers, donc nous on peut pas appeler, à l'inverse ! Cela a des répercussions sur la gestion de l'emploi : on embauche beaucoup moins qu'avant, c'est beaucoup moins simple ! Tout dépend des commandes qui arrivent, des conventions... Là y a une action qui commence maintenant, on finit début août. Début août, ce n'est pas sûr que les demandeurs d'emploi, ils veulent ! Parce que comme ça dure 3 mois souvent les accompagnements, trois mois après, allez, 15 avril, 15 août... ».

La difficulté principale tient aux délais de prévenance des rendez-vous, qui sont extrêmement serrés (48h), si bien que les conseillers de la structure réservent des plages horaires pour l'accueil des demandeurs d'emploi sans savoir si elles seront effectivement utilisées si bien qu'ils sont parfois inoccupés lorsque personne n'est inscrit sur le planning. Cette difficulté s'ajoute aux contraintes financières de la structure, liées au fait que les entretiens d'accueil ne sont pas facturés par la structure, rémunérée aux résultats, c'est-à-dire au nombre d'actions réalisées : lorsque le demandeur d'emploi interrompt l'action, celle-ci n'est pas rémunérée en totalité. Selon le directeur, « on nous demande pour la quinzaine, six plages, on sait 48 heures à l'avance si les six plages sont prises ou pas, donc en termes de gestion et de planification, si elles sont pas prises, bah vous êtes bloqué, on a un conseiller qui fait rien quoi ! Il faut qu'il fasse autre chose, mais... et c'est pas payé, c'est pas payé de toute façon ! Et si ils nous envoient quelqu'un, on fait ce qu'on appelle un entretien d'accueil, mais les entretiens d'accueil ne sont pas facturés, ne sont pas payés. Si la personne décide d'intégrer suite à l'entretien d'accueil, là effectivement, on est facturé. Mais on est facturé au temps de présence de la personne, donc si la personne pour une raison x ou y abandonne son action, on n'est pas payé entièrement, donc est aussi face à ce qu'on appelle les dérives du système » (Directeur structure, banlieue parisienne).

La rationalisation des relations de l'ANPE avec ses prestataires a en définitive des répercussions financières pour ces derniers, d'une part parce qu'ils réservent des plages horaires pour l'accueil des demandeurs d'emplois adressés par l'ANPE sans savoir si ces plages d'accueil seront effectivement utilisées, et d'autre part parce qu'ils ne sont pas rémunérés pour la totalité des actions mises en œuvre dans la mesure où ne sont facturées en totalité que les prestations menées à leur terme. Ainsi, l'accueil des demandeurs d'emploi ou les réunions d'information collective qui leur sont proposées ne sont pas facturées.

Une rationalisation qui résout les difficultés de coordination ?

Un trait commun aux différents prestataires positionnés sur l'insertion professionnelle tient au fait que les commanditaires (l'ANPE le plus souvent, mais c'est également vrai pour les autres commanditaires, le Conseil général par exemple) oriente vers eux des publics qui ne correspondent pas à ceux visés par les prestations. Il s'agit surtout de demandeurs d'emplois

qui connaissent des difficultés d'insertion sociale particulièrement importantes et pour lesquelles la durée d'accompagnement prévue par le cahier des charges n'est pas suffisante. Il existe alors pour les prestataires un risque d'alourdissement de la charge de travail et de d'amoindrissement des résultats en termes d'insertion professionnelle. Finalement, cela peut tendre les rapports entre les partenaires lorsqu'il y a des objectifs quantitatifs à respecter.

Ainsi, une agence de travail temporaire Adecco, en tant que prestataire, se plaint du fait qu'on lui adresse des publics en difficulté, ne correspondant pas au profil défini, mais ne parvient pas à sélectionner les bénéficiaires de l'accompagnement qu'on lui adresse, et peine à répondre aux exigences en termes de résultats (voir encadré).

Un surcroît de travail pour les consultants qui s'occupent des demandeurs d'emploi en grande difficultés qu'ils estiment mal orientés

Selon un responsable de structure Adecco, parmi les publics qui leur sont adressés, beaucoup ne relèvent pas de leur « cible », au sens où il s'agit de demandeurs d'emploi pour lesquels l'emploi ne peut être envisagé : « La difficulté, c'est de trouver les bénéficiaires pour lesquels ce dispositif va être efficace, donc ce marché, il a été présenté à l'ensemble des référents, enfin à l'ensemble... à l'ensembles des structures potentiellement prescripteurs. Donc, on avait les CAPI, les Espaces insertion, qui sont les lieux où les nouveaux entrants dans le RMI se trouvent, et puis tout un réseau d'associations qui traitent plutôt des problématiques sociales lourdes (...), les mesures ASI, enfin, ce type de public-là. Il se trouve (...) c'est un public qui n'est pas un public cible... mais, on s'en est pas aperçu tout de suite. On s'en est aperçu peut-être au bout du deuxième, troisième rendez-vous. Et si les gens venaient, bah oui, c'était très difficile de leur dire : 'On arrête !' On a joué le jeu jusqu'au bout, sachant très bien que pour certains on ne risquait pas d'envisager l'emploi » (Responsable ETT Adecco).

Selon une consultante de la structure, ces publics ne correspondant pas à la « cible » de l'ETT représenteraient 30% du public qui leur est adressé, ce qui suppose pour les consultants de revoir leurs méthodes de travail, voire de se faire « psychologues » : « on avait aussi 30% de gens à accompagner qui n'étaient pas du tout dans la cible, qu'on a quand même intégrés, il a fallu quand même aussi faire pas mal de psy, de choses qui n'étaient pas notre travail, euh... mais bon, ça en a aidé certains, on est contents d'avoir pu le faire ça, même si c'était pas notre travail de base » (Consultante ETT Adecco). Au total, les consultantes interrogées soulignent un alourdissement de leur travail et une difficulté à « atteindre les objectifs » : « Quelqu'un qui sait pas lire, ni écrire, ça va être très problématique, on va être obligé de tout porter nous même ! Pareil pour la recherche d'emploi si vous voulez. Bah, une personne qui sait pas lire et écrire, même si on lui donne un listing d'entreprises où se rendre, ça va être un petit peu problématique si elle est pas accompagnée par une personne qui sait lire, donc bah, en fait, la plupart du temps, c'est le consultant qui fait le travail à la place de... » (...) « Alors, après, c'est sûr que on peut avoir aussi des prescriptions de la part de certains conseillers, euh... qui nous envoient des personnes dont ils ne savent plus quoi faire euh... et là oui, après ça devient très dur d'atteindre les objectifs parce qu'on se retrouve avec la moitié des personnes qui devraient pas être dans ce type de prestations parce que la prestation n'est pas adaptée, à accompagner avec des gens qui se retrouvent au chômage depuis 98, qui ont 30 ans, (rire) qui n'envoient pas de CV, qui sont pas du tout en recherche active... donc, oui, là, là, là, ça devient très pesant, effectivement pour nous qui avons quand même nos objectifs et... jugés là-dessus ! Même en interne (...) » (Consultante Adecco).

Pourtant, l'ETT est d'une certaine manière tenue d'accepter les demandeurs d'emploi qui lui sont adressés, parce qu'elle s'est engagée à faire bénéficier ces personnes d'un accompagnement, et parce que les prestataires insistent. Selon une consultante Adecco : « Bah, c'était les assistants sociaux qui prescrivaient ça au sein des Maisons de l'emploi et si vous voulez, le refrain qu'on entendait souvent, c'est bah, 'oui, mais si la personne avait pas de difficultés, elle ne serait pas chez nous'. Donc, bon, c'est pareil, nous il fallait absolument qu'on rentre les 200 personnes, on pouvait pas passer un an à intégrer des gens, donc au bout d'un moment, même quand on ressortait d'entre... d'ateliers collectifs, y avait 20 personnes de convoquées, des fois, on ressortait avec quatre signatures de charte, c'est tout ! Mais ça nous prenait beaucoup de temps, parce qu'on se déplaçait, on revenait, sur notre heure de repas, fallait retravailler, machin, et tout, enfin, on pouvait pas faire ça *ad vitam aeternam* ! Donc on était obligé finalement, des fois on assistait à des ateliers collectifs, sur les 20, y en avait 17 comme ça, et bah, fallait bien qu'on en prenne, donc y avait pas trop à... parce que faut faire attention quand c'est une société où nous dit faut faire attention à ça, bien intégrer tous les gens qu'ils aient tout plus ou moins un accompagnement quand même, on peut pas se permettre de faire une intégration sur 8 mois, c'est pas possible. Mais y aussi Adecco, c'est Adecco, une entreprise de travail temporaire, si elle se met sélectionner, ça va pas aller, fallait aussi gérer cette image-là ! (...) Si on se met à me dire : 'bah pourquoi vous avez refusé ?' Quand elle [l'assistante sociale] nous appelle : 'Pourquoi vous avez refusé un tel ou un tel ? (...) bah, oui, mais attendez, si je vous l'envoie, c'est justement...' Faut faire attention, quoi, de pas rentrer non plus dans les excès ! » (Consultante Adecco).

De la même manière, l'association Retravailler considère que parmi les demandeurs d'emploi qui lui sont adressés par l'ANPE, certains ne correspondent pas à la cible, particulièrement dans le cas de la validation des acquis de l'expérience (VAE) : Alors que les prestations de VAE s'appuient en principe sur une démarche volontaire des candidats, il arrive que l'ANPE adresse à la structure des demandeurs d'emploi qui ne sont pas motivés, voire même que les conseillers de l'ANPE prennent rendez-vous eux-mêmes pour les demandeurs d'emploi. Par conséquent, elle estime que ces démarches ont peu de chances d'aboutir, et refuse parfois d'entrer dans une telle logique (voir encadré).

Retravailler : le refus des prescriptions de VAE à des candidats qui ne sont pas motivés

A l'association Retravailler, certains demandeurs d'emploi viennent sur les conseils de l'ANPE pour des validations d'acquis de l'expérience (VAE) auxquelles elles ne trouvent pas d'intérêt. Or compte tenu du fait que la VAE suppose que le candidat constitue un dossier qui demande du travail, la démarche n'est pas envisageable pour les candidats qui n'ont pas de motivation réelle. Selon une conseillère de l'association, ce sont parfois les conseillers ANPE qui effectuent la démarche d'inscription des demandeurs d'emploi dans la VAE, ce qu'elle ne peut admettre : « (...) et puis on arrive aussi aux dérives du système. Moi, j'interviens aussi sur la validation des acquis, l'info conseil, dès que les personnes viennent et sont demandeurs d'emploi, on sait qu'elles viennent parce qu'on leur a prescrit de la VAE. La VAE, on peut pas prescrire ! Mais voilà, dans le cadre du suivi mensuel, les conseillers sont obligés d'avoir quelque chose rempli sur l'écran, c'est : 'eh, bah, on vous prescrit un entretien VAE'. Parce que d'une c'est pas eux qui les font et eux ça leur permet de rentrer quelque chose. Mais la personne, elle est pas intéressée par la VAE ! Informer quelqu'un qui n'est pas intéressé, alors que sur la VAE on est sur une démarche complètement volontaire et très particulière, voilà ! Et ça depuis qu'on est sur le suivi mensuel, on en voit... moi, dès que je vois un dossier VAE, écrit demandeur d'emploi, je suis là... oh, je me dis : 'est-ce que c'est lui qu'a appelé, ou est-ce que c'est son ANPE ?', parce qu'on en arrive même à ce que ce soit directement les ANPE qui appellent ! Moi, c'est clair, je dis non, quand les ANPE appellent directement ! Parce qu'elles prennent le rendez-vous à la place des gens, donc, je fais non, on donne notre numéro, qu'elle le donne à la personne, et que la personne après, elle rappelle, mais... Il y a quelque chose d'un peu forcé, mais je crois forcé et pour le conseiller et pour la personne, quoi ! » (Conseillère association Retravailler).

Les efforts de coordination et de rationalisation de la coordination entre les acteurs que nous avons pu observer visent à organiser les partenariats et la concurrence entre les acteurs de l'emploi. Mais pour les prestataires, ils sont aussi sources de contraintes renouvelées, qui s'ajoutent aux difficultés liées aux évolutions des prestations et à la volatilité des financements. Si la coordination entre les acteurs contribue bien à faire circuler l'information et à la rendre plus accessible, elle ne conduit pas à une réelle stabilisation des relations entre les commanditaires et les prestataires, ces derniers étant toujours assujettis aux contraintes et aux évolutions décidées par les commanditaires.

Toutefois, les expériences évoquées, menées au niveau local, et dans lesquelles l'ANPE joue un rôle central, montrent bien la volonté des acteurs de renforcer la coordination entre les intervenants. Ces tentatives prennent place dans un contexte où les pouvoirs publics eux-mêmes s'efforcent d'encourager les coopérations, à commencer par la coopération entre l'ANPE et l'Unedic, qui prend désormais la forme d'un « rapprochement », et même d'une « fusion ».

4.4. Le rapprochement des institutions de l'emploi

A l'heure actuelle, la question de la coordination entre les acteurs du service public de l'emploi ne passe pas seulement par la mise en place de partenariats, formes ou informels, ou de conventionnements. Elle passe aussi par le rapprochement des institutions de l'emploi, notamment celles des premier et deuxième cercle au sein de maisons de l'emploi, qui apparaissent comme des laboratoires de changements en cours : la mise en œuvre du guichet unique et du DUDE (1), mais aussi dans certains cas l'esquisse d'une fusion entre l'ANPE et les Assedic (2).

Le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic : guichet unique et DUDE : une mise en œuvre complexe

La loi de cohésion sociale, non seulement redéfinit les contours du service public de l'emploi, mais aussi pose des jalons pour un rapprochement entre l'ANPE et l'UNEDIC, en fixant comme objectif à la convention tripartite la discussion des modalités de coopération devant conduire à la mise en œuvre de différents moyens de rapprochement entre l'acteur du placement et celui de l'indemnisation.

Cela a conduit à ouvrir deux importants chantiers : le rapprochement physique *via* la mise en place de guichets uniques, et la mise en commun des systèmes informatiques pour aboutir au Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Ces chantiers se mettent en œuvre à l'heure actuelle dans certaines structures, notamment des maisons de l'emploi, et nous avons pu observer lors de nos entretiens la complexité de cette mise en œuvre, qui nécessite une réorganisation des services et de nombreux échanges entre les conseillers de l'ANPE et ceux de l'Unedic.

Guichet unique et Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE)

La convention tripartite de mai 2006 prévoit un rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic au moyen de deux chantiers principaux. Le premier est le développement de guichets uniques où les demandeurs d'emplois seront reçus dans un même lieu par un interlocuteur unique, capable de répondre à leurs questions sur l'indemnisation du chômage et sur les services d'aide au retour à l'emploi. Le second chantier est la mise en place pour 2008 d'un outil visant à renforcer la cohérence d'ensemble des services et à rationaliser le suivi des demandeurs d'emploi : le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), censé permettre aux opérateurs habilités d'avoir accès à un fichier récapitulant les informations sur le demandeur d'emploi (voir encadré).

Guichet unique et Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE)

Dans le cadre de la loi de cohésion sociale de 2005, le législateur invite les partenaires du premier cercle du service public de l'emploi à trouver des solutions pour renforcer la coopération et améliorer les services rendus aux chômeurs, notamment en leur simplifiant les démarches et en évitant les doublons (conformément à une recommandation du CERC). Dans cet esprit, plusieurs pistes ont été dessinées. En premier lieu, la mise en place de guichets uniques vise à permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder aux services dans un même lieu ou en s'adressant à un interlocuteur unique. En second lieu, le rapprochement des systèmes d'information vise à constituer un dossier unique du demandeur d'emploi afin de formaliser la collaboration entre l'ANPE, l'ASSEDIC, *etc.*

Depuis 1986, l'ANPE et l'UNEDIC partageaient un système de fichier commun du demandeur d'emploi (GIDE 1 bis). Ce système, dont l'exploitation et la maintenance sont assurées par l'UNEDIC, est construit sur la base de deux univers applicatifs différents et non compatibles. Par conséquent, les deux institutions ne peuvent accéder aux données des dossiers des demandeurs que de manière partielle, certaines données étant accessibles aux seuls agents des Assedic tandis que d'autres ne le sont qu'aux conseillers de l'ANPE. La mise en place du DUDE doit pallier cette insuffisance : le DUDE doit synthétiser l'ensemble des données (concernant l'emploi, l'indemnisation et les prestations) habituellement mobilisées par l'ANPE et l'Unedic pour caractériser le demandeur d'emploi (données sociodémographiques et professionnelles, données personnelles et familiales, *etc.*) et permettre qu'elles soient actualisées en temps réel. Un portail commun d'accès au dossier est prévu afin que les opérateurs habilités puissent obtenir tout ou partie des données et avoir une vision exhaustive et transversale des actions menées pour un demandeur d'emploi¹²⁰.

Les signataires de la convention tripartite ont également prévu de faciliter le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic au moyen d'actions de formation commune des agents des deux réseaux, mais aussi d'échanges de personnels, de réunions régulières des équipes de direction de l'ANPE et de l'Assedic avec le directeur départemental du travail. En outre les signataires de la convention se sont engagés à renforcer la complémentarité des services pour enrichir l'offre en la matière. Il s'agit d'améliorer le fonctionnement du service intégré d'appui au projet professionnel permettant aux demandeurs d'être reçus par un psychologue de conseil pour déterminer un parcours de formation. Selon la même logique, l'AFPA s'engage à simplifier les démarches des demandeurs et de leur proposer, en lien avec l'ANPE, ses actions de formation ciblées sur les métiers porteurs d'emploi (Vericel, 2006b, p. 903).

Enfin, pour encadrer ce rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic, la convention prévoit que le Comité supérieur de l'emploi (organisme consultatif auprès du ministère du travail où sont représentés les ministères concernés par la politique de l'emploi, les organisations syndicales ouvrières et patronales et l'Unedic) sera consulté sur les grandes orientations de la coopération entre ANPE et Unedic. La constitution d'un Comité tripartite (délégué général à l'emploi, présidents et directeurs de l'ANPE et de l'Unedic) est également prévue ; celui-ci

¹²⁰ Rousseau (2008) rappelle qu'en vertu de la loi de cohésion sociale, les organismes partenaires chargés de contribuer au suivi technique des demandeurs d'emploi doivent avoir accès au DUDE. L'auteur souligne par ailleurs que le projet de loi (de fusion entre l'ANPE et les Assedic) « maintient les possibilités d'accès aux informations notamment détenues par les organismes de Sécurité sociale (art. L. 351-21 prévu par l'article 3 du projet) ou par les entreprises de travail temporaire (article 9, 1° du projet) pour la détermination des droits à allocation, ou encore aux informations détenues par les administrations sociales et fiscales pour le contrôle de la recherche d'emploi. Ce système d'information devrait, à terme, être rapproché de celui des préfectures pour vérifier la régularité des titres de séjour des demandeurs d'emploi étrangers (art. L.311-5-1 et R. 341-7-1 C. trav.). Il est surtout appelé à enregistrer des informations personnelles qualitatives sans doute de plus en plus nombreuses échangées entre les différents organismes qui interviennent au profit des demandeurs d'emploi » (p.163).

devra se réunir chaque trimestre pour faire le point sur la mise en œuvre de la convention et en rendre compte au Comité supérieur de l'emploi. Toutefois, selon Vericel (2006, p. 904), « ce dispositif de coordination [reste] assez léger et ne saurait suffire à répondre au problème fondamental du service public de l'emploi qui est celui d'une trop grande dispersion entre de multiples organismes dotés de statuts juridiques divers et animés d'un esprit différent ».

L'examen de quelques situations concrètes permet d'illustrer la manière dont le rapprochement se met en œuvre sur le terrain, et de mettre en lumière les difficultés rencontrées.

Sur le terrain : une mise en œuvre complexe

Dans les faits, le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic prend la forme d'un rapprochement « physique », lorsque l'agence locale pour l'emploi et l'antenne Assedic se trouvent réunies dans un même lieu, en particulier au sein d'une Maison de l'emploi (MDE), ou dans des lieux très proches. Les guichets uniques demeurent peu nombreux¹²¹, toutefois, nous avons observé lors de nos enquêtes quelques uns de ces dispositifs dans des maisons de l'emploi.

Tout d'abord, la complexité de la mise en œuvre du guichet commun mérite d'être soulignée : cela suppose non seulement de trouver un espace où les conseillers reçoivent les demandeurs d'emploi et répondent à leurs questions (concernant les prestations comme l'indemnisation), mais aussi d'accorder les plannings d'institutions qui ne sont pas régies par les mêmes règles, et enfin de faire travailler ensemble des agents qui n'exercent pas le même métier (les professionnels de l'emploi de l'ANPE et les « liquidateurs » des Assedics) afin de leur permettre d'harmoniser leurs pratiques. L'exemple de la mise en place de l'accueil commun dans une maison de l'emploi illustre bien cette complexité (voir encadré).

¹²¹ La convention prévoyait au départ au moins un guichet unique par région, puis une montée en charge progressive fonction de l'offre immobilière. Rousseau (2008) précise que 300 guichets uniques réunissant des services de l'ANPE et des Assedic existent déjà.

L'accueil commun dans une maison de l'emploi : coordination des plannings, concertation et harmonisation des pratiques

Dans une maison de l'emploi qui regroupe plusieurs structures institutionnelles (ALE, Assedic, Mission Locale, etc.), les structures se sont coordonnées pour assurer un accueil commun, tant sur les plannings que sur les pratiques, comme le résume la Direction de la maison de l'emploi : « Alors (...) l'amplitude d'ouverture c'est 38 heures 30 par semaine, du lundi au vendredi avec une journée continue le mardi. Chaque structure a dit : moi j'apporte 35 heures, la maison de l'emploi faisant la soudure pour arriver à 38 heures 30, euh donc ce qui voulait dire qu'il y avait 3 conseillers en permanence à l'accueil commun, un de l'ANPE, un de la Mission Locale et un des Assedic (...) tout le monde y va. (...) Tout le monde (...) apprend un petit bout de ce que fait l'autre, tout en respectant les cultures de chacun ; le but n'est absolument pas de gommer... ce n'est pas notre propos quoi... ».

La mise en place de cet accueil commun a conduit les conseillers des différentes structures à échanger sur leurs pratiques et à développer leur polyvalence. Selon le responsable de l'ALE de la MDE « Forcément ça a un impact sur l'activité du conseiller [ANPE] puisqu'il va avoir au quotidien des échanges avec les collègues d'autres structures, qu'il n'y avait pas auparavant. Auparavant on était sur un circuit traditionnel, d'institutions parallèles les une des autres, à des endroits différents de la ville donc des échanges très maigres et très pauvres. Aujourd'hui quand vous êtes à l'accueil commun et que vous êtes voisin d'un conseiller de l'Assedic ou de la mission locale et que vous êtes (...) interpellé à tout moment de la journée par un jeune qui veut telle adresse ou telle aide particulière, par une personne qui veut simplement se renseigner sur ses droits Assedic, par quelqu'un qui a un besoin de projet professionnel, forcément vous devez faire appel à des compétences que vous devez développer (...). Avant c'était très facile, question Assedic, réponse Assedic, question mission locale, réponse mission locale, donc cet accueil commun a forcément donné aux conseillers de l'agence des notions qu'ils n'avaient pas forcément ou qu'ils n'avaient pas à utiliser au quotidien (...) Donc forcément ça crée des liens et une fluidité dans l'entretien et dans la façon dont je mène l'entretien (...) » (Direction ALE).

Pour faciliter cette polyvalence, les conseillers ont travaillé ensemble à l'élaboration d'un guide permettant à chacun de répondre et d'orienter les demandeurs d'emploi de manière cohérente, comme l'explique la responsable de la MDE : « [Ce] qui nous a drôlement facilité les choses, c'est le fait d'avoir à travailler sur un accueil commun, parce qu'on a été dans le concret très très vite quoi. (...) Donc ça nous a fait travailler ensemble sur des questions : 'bon alors à toi quand tu as un demandeur, t'es Assedic, qu'est ce qu'il te pose comme question, et à toi, t'es ANPE, qu'est ce qu'il te pose comme question et bah, qu'est ce qu'on peut lui répondre ; mais ça il ne faut pas lui dire ça, là ça va être trop compliqué, on va devoir, on va s'arrêter là, oui d'accord'... Donc on a travaillé ensemble (...) et puis chacun en se mettant autour de la table en disant : 'bah tiens on te demande ça toi ? Oh bah tiens moi aussi c'est marrant, et qu'est ce que tu lui dis toi, ah ouais tu lui dis ça, c'est marrant parce que moi je ne lui disais pas ça'... Il y a eu comme ça des échanges (...) [C]a fonctionnait par petits groupes de travail, sur la base du volontariat, donc on disait : 'bah aujourd'hui il nous faut 2 conseillers ANPE, 2 de mission locale, 2 d'Assedic, 3615 qui n'en veut, qui est ce qui veut bien venir'... Donc on a élaboré un petit outil, question réponse, qui est à l'accueil commun là, on a identifié une soixantaine de questions et ensemble on a essayé de trouver les réponses communes en se disant ce sera notre pense bête, notre anti-sèche, si jamais on ne sait pas on se réfère à cette... ce petit guide. (...) C'était colossal comme travail, c'est vrai ça. Vous voyez on a classé ça par thèmes – 'est ce que j'ai le droit à un contrat machin' – et donc on construit les réponses (...) donc là on doit être en version 2 ou en version 3, je sais plus. C'est des choses toutes simples : 'j'ai changé d'adresse, j'ai changé de banque, qu'est ce que je dois faire, j'ai pas touché mes alloc qu'est ce qu'il se passe, je viens de m'actualiser mais je suis pas sûr que ça ait marché'... des trucs bon. Et donc du coup, c'était pas abstrait (...) ça a été tout de suite très concret ! (...) [Ce sont les conseillers] qui ont dit : bah oui il faut que tu viennes (...) que tu t'assoies à côté de moi, que tu vois comment je fais, etc. Et (...) chacun est allé au moins une journée en deux fois chez l'autre, on a fait un planning, et puis on a volontairement posé les postes de travail les uns à côté des autres, pour que les échanges de pratiques se poursuivent, même en situation, quand l'autre répond à une question, quelque part j'entends ce qu'il dit, ça contribue à me professionnaliser sur ce point là.» (Direction MDE).

Si cet accueil commun apparaît complexe à mettre en œuvre, les acteurs en soulignent fréquemment l'intérêt, comme nous l'avons vu dans le chapitre qui précède, notamment parce que l'existence de cet accueil commun permet de réduire les délais entre le premier entretien à l'ANPE et à l'Assedic. Ce délai est désormais de cinq jours ouvrés au maximum, mais il se trouve encore réduit dans les maisons de l'emploi où un guichet unique est en place, parfois même à « zéro jours » lorsque les institutions coordonnent leurs plannings de manière serrée.

Cependant, l'accueil commun génère aussi des tensions entre institutions. Il soulève en effet des questions touchant à la division et à la répartition du travail entre des institutions distinctes : Qui assure cet accueil ? Pour faire le travail de quelle institution ? Ainsi, dans une Maison de l'emploi, où l'accueil commun s'est mis en place apparemment sans heurts, il soulève quelques tensions, et le directeur de l'ALE semble regretter que le travail qui y est effectué, y compris par les conseillers de l'ANPE, concerne surtout l'indemnisation. Par ailleurs, l'outil informatique sur lequel les agents des différentes institutions doivent s'appuyer pour cet accueil commun, le DUDE, n'est pas encore fonctionnel (voir encadré).

L'accueil commun dans la maison de l'emploi : « un investissement qui rapporte »... aussi des tensions

Si les responsables de la maison de l'emploi et des structures qui interviennent à l'accueil commun en soulignent les avantages, il existe néanmoins des tensions, liées au fait que certaines structures en retireraient peut-être plus d'avantages que les autres. Selon un directeur d'ALE, les demandeurs d'emploi venant à l'accueil commun poseraient surtout des questions qui concernent les droits à indemnisation du chômage, et donc l'Assedic, si bien que cet accueil serait chronophage pour l'ANPE.

« Les tensions, elles existent parce que la maison de l'emploi, ça veut dire une permanence, ça veut dire une présence humaine dans un lieu qui n'est pas celui de l'agence. Donc c'est pas du travail en moins, la maison de l'emploi, c'est pas parce qu'elle est extérieure à l'agence et entre guillemets 'partagée' que c'est moins de travail pour les conseillers. (...) Donc il y a peut être cette désillusion, dans le sens de dire : il n'y a pas forcément eu de plus value en terme de temps par rapport à l'accueil commun. Ca c'est la première impression qu'on peut avoir. Ensuite, ça toutes les enquêtes de satisfaction le montrent [à l'accueil commun], c'est que les réponses qui sont données sont à 70% des réponses Assedic à des questions Assedic, c'est-à-dire l'impression aussi que c'est d'abord un accueil Assedic avant d'être un accueil ANPE. Moi agence (ALE), je vais, dans cet accueil commun Maison de l'emploi, et je vais être confronté les ¾ du temps à des questions qui ne concernent pas mon travail, ça va concerner des problématiques d'inscriptions, de droits Assedic, d'aide à la formation pour des jeunes, etc. En gros je ne maîtrise pas les réponses, je suis à même de donner les premières informations, d'orienter, mais je ne maîtrise pas. Alors qu'avant, quand j'avais cette question ma réponse était simple : 'allez voir l'Assedic, allez voir la mission locale'. Aujourd'hui, c'est un peu plus compliqué et effectivement quand on échange avec les collaborateurs, il y a toujours ça : '70% de mon interrogation c'est pas moi quoi, en gros je fais le travail d'un autre'. (...) C'est pas que ça déplaît, c'est que le temps de travail n'est pas rallongé, c'est-à-dire que... (...) Non, parce que le discours qu'on veut tenir dans cet accueil commun, c'est que l'investissement rapporte plus que ça ne coûte. Et cette notion d'accueil commun est un investissement. Et plus on sera précis, et plus on partagera des informations avec l'Assedic, la mission locale, au plus les personnes ne viendront pas nous voir. Ca c'est l'objectif, c'est-à-dire, 1+1=3, et ça c'est un message que je veux faire passer en tant que directeur ici, mais la perception est celle des conseillers, je pense, et on échange souvent là-dessus, et de dire non seulement : 'ça prend du temps mais quand je descends [à l'accueil commun], c'est pas pour moi que je réponds' entre guillemets... 'je m'occupe de 100, 120 personnes dans mon portefeuille, je dois les voir tous les mois, on me dit d'aller les voir tous les mois, et à côté de ça on me demande d'aller une demi journée par semaine, répondre à des gens qui veulent savoir combien ils vont toucher à la fin du mois'. Donc il y a cet écart aussi de perception, ce qui se passe au quotidien et l'impression qui peut être vécue et ce qui à mon avis n'est pas vrai et ce qui au contraire est une chance pour l'agence et qui à terme portera ses fruits » (Direction ALE).

Une autre source de difficultés, évoquée tant par la directrice de la Maison de l'emploi que par le Directeur de l'ALE, c'est que l'outil informatique nécessaire à cet accueil, le DUDE (Dossier unique du demandeur d'emploi) n'est pas disponible pour l'ensemble des conseillers de l'accueil commun.

« Bah des fois on met la charrue avant les bœufs, c'est-à-dire c'est un des reproches qui est fait à la maison de l'emploi, c'est qu'on a une belle maquette mais que le moteur il est petit quoi. C'est-à-dire on fait rouler une Ferrari avec un moteur de Deux chevaux des fois et c'est un peu embêtant. On veut avoir une efficacité au niveau de l'accueil, une collaboration la plus poussée qu'elle soit entre les agents de différents métiers, mais on n'a pas l'outil informatique et vous savez que dans notre métier, c'est la seule source d'informations qui vaille, le DUDE, le fameux DUDE n'est toujours pas à disposition des agents, donc ça reste très compliqué. Donc l'outil, je pense que les agents attendent ça de part et d'autre. Il y a des moyens techniques qui pourraient être non seulement efficaces notamment en terme de courtoisie, de renseignements, de présence mais d'être efficaces au niveau du résultat. Et si on n'a pas cette information, ce traitement informatique présent dans cet espace commun, ça sera encore très compliqué. C'est un des exemples d'une notion technique » (Direction ALE).

Les expériences citées relèvent bien d'un rapprochement de l'ANPE et des Assedics et

procèdent d'une coordination accrue entre ces institutions. Toutefois, c'est aujourd'hui la fusion entre l'ANPE et l'Unedic¹²² qui semble se profiler. Le contexte de nos entretiens est marqué par cet horizon et la question de la fusion a été évoquée par certains de nos interlocuteurs.

La question de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC

La question de la fusion de l'UNEDIC et de l'ANPE fait l'objet de débats anciens (Freyssinet, 2006¹²³). Les débats autour de la loi de cohésion sociale de 2005 et de la convention tripartite de 2006 ont remis cette question à l'ordre du jour. Depuis l'élection présidentielle de mai 2007, l'objectif de fusion entre les deux organismes a revêtu les habits d'un enjeu politique : « la fusion aura lieu, parce que c'est l'intérêt des demandeurs d'emploi » (Nicolas Sarkozy, discours de politique sociale, 18 septembre 2007). Toutefois, la forme que prendra la fusion pose question.

Nous examinerons ici le projet récemment présenté par le gouvernement et reviendrons sur les commentaires des experts avant de donner un aperçu des propos recueillis à l'occasion de nos enquêtes.

La fusion, un projet débattu

Le projet présenté par le gouvernement présenté le 1^{er} novembre 2007 précise le scénario de la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC en un seul réseau. Ce réseau unique serait dirigé par un conseil composé de partenaires sociaux, « majoritaires », de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées ; son président sera élu parmi ces personnalités. Le conseil chapeauterait deux structures. D'un côté l'Unedic avec des partenaires sociaux confortés dans leur responsabilité de gestion de l'assurance chômage, qui continueraient à fixer les paramètres d'indemnisation et de financement dans le cadre d'une convention entre l'Unedic, l'Etat et la nouvelle institution¹²⁴. De l'autre, une structure qui fusionnerait les réseaux actuels de l'ANPE et des Assedics dans un organisme ayant un statut sur mesure. La réforme imposerait, dans ce nouveau cadre, « de réunir les salariés des ASSEDIC et les agents de l'ANPE sous un statut commun¹²⁵, et de l'aligner sur celui des ASSEDIC dont les conditions

¹²² Même si dans le langage courant il est souvent question de la fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC, il faut préciser que le projet de loi laisse subsister l'UNEDIC, seules les ASSEDIC étant en réalité « fusionnées » avec l'ANPE. Comme le souligne Yves Rousseau (2008), « [Le] service public reste organisé « en trois cercles » : au centre, les services de l'Etat, la nouvelle institution, l'UNEDIC, et l'AFPA (...) l'action de la nouvelle institution [résultat de la fusion ANPE ASSEDIC], combinée avec celle des autres intervenants possibles, devrait être organisée par une convention tripartite pluriannuelle conclue avec l'Etat et l'UNEDIC » (Rousseau, p.153).

¹²³ L'auteur rappelle qu'avant même la création de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, en 1967, un rapport évoquait déjà l'idée d'un grand service public unifié.

¹²⁴ Le projet de loi adopté en décembre 2007 et proposé à la discussion au Parlement va au-delà de la première version rendue publique en novembre et surtout de l'objectif fixé par le président de la République. Il « confie en incidemment aux URSSAF le soin de recouvrer des cotisations d'assurance chômage, ce que la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC n'exigeait pas » (Rousseau, 2008, p.161).

¹²⁵ Lors de l'écriture du rapport intermédiaire (en décembre 2007), nous écrivions que les agents des deux institutions conserveraient leurs statuts respectifs et que les nouveaux embauchés bénéficieraient d'un troisième statut vraisemblablement privé que pourraient rejoindre les agents ANPE et les agents ASSEDIC qui le souhaitent. Le projet de loi (adopté par le conseil des ministres du 6 décembre 2007), en posant le passage du personnel de l'ANPE d'un statut de droit public à un statut de droit privé, permet au gouvernement de répondre à ses engagements politiques en matière de réduction des emplois publics et « de [revenir] sur les principes affirmés lors de la réforme du statut des fonctionnaires au début des années quatre vingt, de lui permettre de les

de rémunérations sont les plus avantageuses ». En suivant Rousseau (2008, p.161), on notera que « le transfert des agents de l'ANPE s'opérera dans des conditions déjà rencontrées à l'occasion de la privatisation de la poste et des télécommunications. Ils pourront opter entre le maintien de leur statut public ou l'adoption du contrat de travail de droit privé et la convention collective à venir »¹²⁶.

Dans l'esprit du gouvernement, cette réforme vise à renforcer le rapprochement opérationnel amorcé depuis plusieurs années et relancé récemment par la mise en place du Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) ou par la mise en place de guichets uniques (rappelons que près de 300 guichets uniques sont déjà en place). Toutefois, la mise en œuvre d'une telle réforme soulève un certain nombre de difficultés¹²⁷.

Une première difficulté renvoie à ce qui différencie les missions et les métiers de l'ANPE et de l'Unedic. Les métiers de conseiller à l'ANPE et celui de « liquidateur », spécialiste de l'indemnisation au sein des Assedic ne sont en effet pas les mêmes et ne requièrent pas les mêmes compétences. L'on peut s'interroger sur l'opportunité de fondre ces deux activités car cela demandera de former l'ensemble des agents à ces deux champs de compétence avec le risque qu'ils soient en définitive moins spécialisés et offrent un service de moindre qualité aux demandeurs d'emploi. Comme le souligne un responsable national de l'ANPE que nous avons interviewé : « Ce n'est pas du tout le même métier, assureur et placement, et si l'on regarde ce qui s'est passé dans les pays européens, personne n'a fusionné les métiers. Partout, on est bien resté sur deux métiers qui sont complémentaires, mais qui sont distincts et qui ne sont pas exercés par les mêmes personnes, parce que ce ne sont pas les mêmes personnes, ni les mêmes compétences et pas tout à fait les mêmes publics » (Responsable national Stratégie, ANPE). Nous reviendrons plus loin sur les expériences de rapprochement entre ANPE et Assedics au niveau local, et sur le regard porté par les acteurs de terrain. Cette première difficulté est également mise en avant par les syndicats. Si les organisations syndicales ne sont pas toutes opposées à la fusion, elles sont en revanche unanimes pour s'inquiéter de l'avenir des missions des deux institutions et des métiers des deux catégories d'agents. La journée de grève du 22 novembre 2007 suivie par près de 60 % des salariés des Assedics et 25 % du personnel de l'ANPE confirme cette inquiétude.

Une deuxième difficulté est soulignée par les syndicats : celle d'une segmentation accrue des demandeurs d'emploi. Pour le SNU-ANPE, la fusion comporte en effet le risque d'accentuer les différences de traitement des demandeurs d'emploi selon leur statut. Cette position est partagée par FO-ANPE pour qui cette réforme obéit à une logique purement comptable, l'objectif de l'Etat étant de faire des économies et d'accroître la pression sur les chômeurs.

Enfin, une troisième difficulté évoquée par ces deux organisations syndicales est liée à la

pourvoir par des contrats de droit privé » (Rousseau, 2008)

¹²⁶ Le projet présenté par le gouvernement en novembre 2007 a reçu un accord plutôt mitigé de la part des partenaires sociaux. Le Medef et trois syndicats (CFDT, CFE-CGC, CFTC) ont donné un avis favorable sous réserve ; la CGT, FO et la CGPME ont de leur côté livré un avis négatif sur le texte présenté. Pour le responsable FO, la fusion envisagée ne permettra pas d'aller plus vite dans le rapprochement des institutions. Selon la CGT se pose la question du statut des personnels et de la convention qui sera appliquée. Par ailleurs, selon la CGT, le rôle de l'AFPA ne serait pas respecté et la nouvelle architecture ferait une place trop importante aux nouveaux opérateurs privés de placement.

¹²⁷ Comme le note Véricel, « Une fusion pure et simple de ces institutions, très difficile à réaliser dans l'immédiat, en raison des différences de statuts et de cultures héritées de l'histoire, n'est sans doute pas la bonne solution » (Véricel, 2006, p. 904).

réorganisation des services et aux compressions d'effectifs qui pourraient en découler. Selon les projections effectuées par la direction générale de l'ANPE, la fusion devrait permettre d'économiser de 4500 à 5000 postes qui feront doublon¹²⁸. Même si le discours gouvernemental joue l'apaisement en assurant que ces postes seront redéployés de façon à améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, le rappel des expériences menées à l'étranger¹²⁹ ainsi que l'horizon politique gouvernemental de la suppression d'un fonctionnaire sur deux d'ici la fin de la mandature ravive les inquiétudes.

Au-delà de ces difficultés, dont on ne peut négliger l'importance, se pose la question de l'opportunité d'une fusion. Comme nous l'avons mentionné, l'ANPE et l'Unedic ont déjà commencé à fournir des efforts pour se rapprocher et cela semble convenir aux acteurs ainsi qu'aux demandeurs d'emploi. Dans ce contexte, la fusion revêt un enjeu plus politique que véritablement opérationnel. Pour certains observateurs, la fusion, c'est l'arbre qui cache la forêt dans la mesure où elle ne résoudra en rien les problèmes de coordination des intermédiaires de l'emploi et de la politique de l'emploi. La fusion ne concerne que deux acteurs du service public, alors que ce sont tous les dispositifs contribuant au service public qui mériteraient d'être mieux coordonnés : « en se concentrant sur la question de la fusion, le gouvernement se focalise sur un problème secondaire, et évite la question centrale : comment assurer une cohérence de la politique d'emploi ? » (Jacques Freyssinet¹³⁰). Cette mise en exergue des limites de la réforme se trouve également sous la plume de Rousseau (2008) pour qui « la fusion n'aura pas pour effet d'offrir aux personnes à la recherche d'un emploi un seul et unique guichet ; le foisonnement d'organismes intervenant dans le champ de l'emploi ne disparaît pas » (p.162)

Sur le terrain, les acteurs, qui sont plutôt favorables au rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic, sont également inquiets du projet de fusion. Leurs discours traduisent les mêmes inquiétudes que celles exprimées par les organisations syndicales et se font l'écho des critiques des experts.

Une fusion qui suscite l'inquiétude des acteurs locaux

Nos interlocuteurs nous ont fait part de leurs inquiétudes quant au projet de fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC. Toutefois, leurs avis sont partagés et la représentation qu'ils ont des effets et enjeux de la fusion n'est pas uniforme : elle varie selon l'institution d'appartenance et selon le niveau de responsabilité de la personne interrogée.

Ainsi, le discours de responsables de l'ANPE à des niveaux élevés de responsabilité (Direction générale et Direction régionale) apparaît plutôt favorable à la fusion. Par exemple, un responsable national considère que cela permettrait de rééquilibrer le rapport de force au niveau régional, en donnant plus de poids au nouvel organisme vis-à-vis du Conseil régional. Cela fournirait de plus selon lui l'occasion de revoir entièrement la politique de formation à

¹²⁸ Rousseau (2008) rapporte que selon la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) cette réforme « sera potentiellement coûteuse » à court terme, mais qu'elle se traduira par « des économies d'échelles importantes à plus long terme, l'alignement des salaires des agents ANPE vers ceux de l'UNEDIC des ASSEDICS sera au moins partiellement compensée par « les économies que l'on peut attendre de la fusion des deux réseaux » (les passages entre guillemets sont des citations par l'auteur d'un extrait du quotidien Les Echos du 9 oct. 2007).

¹²⁹ La fusion des services d'indemnisation et de placement en Grande-Bretagne a conduit à la suppression de quelques 13000 postes.

¹³⁰ Interview donné par Jacques Freyssinet au mensuel Alternatives économiques, n°263, novembre 2007, p. 38.

l'adresse des chômeurs. Selon ce responsable, le fait que la fusion n'engage que deux des acteurs du SPE n'est pas problématique, dans la mesure où, pour le citer, « on peut penser qu'à un moment ou un autre, d'autres structures se grefferont au nouvel établissement ». Il considère donc la fusion comme une étape vers une action mieux coordonnée des différents intermédiaires de l'emploi, estimant que « la fusion ANPE-Unedic ne réussira que si, véritablement, (...) elle intègre par ailleurs les collectivités territoriales et les partenaires sociaux à côté de l'Etat ».

En revanche, les conseillers interviewés sont plus nuancés. S'ils voient plutôt le rapprochement entre l'ANPE et les ASSEDIC d'un bon œil, dans la mesure où ils considèrent que cela permet d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'emploi et de répondre plus efficacement à leurs problèmes, ils se montrent inquiets face à la perspective de la fusion dans la mesure où celle-ci nécessite une refonte des métiers et ce qu'ils anticipent comme une perte de compétences. Par ailleurs, ils craignent que la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC se traduise par des suppressions d'emploi. Ces inquiétudes sont d'ailleurs relayées par des responsables d'ALE et d'antennes Assedic, comme le montrent ces entretiens d'acteurs locaux réunis dans une maison de l'emploi (voir encadré).

Oui au rapprochement Unedic-ANPE, non à la fusion : le cas d'une maison de l'emploi

Dans une maison de l'emploi ou un accueil commun a été mis en place, regroupant notamment l'ALE et l'Assedic, les directeurs de ces structures expriment à la fois leur souhait d'avancer dans le rapprochement (« abattre les cloisons » entre les locaux de l'ALE et de l'Assedic) mais aussi leurs inquiétudes face à la perspective d'une fusion institutionnelle, à laquelle ils ne parviennent pas à croire : « [J]e crois que la fusion ne se fera pas, en tout cas pas maintenant, que nous sommes ici [dans la maison de l'emploi] un dispositif expérimental, qui montre que l'on peut être sur le terrain, on peut être ensemble, on peut abattre les cloisons, on peut avoir un pilotage au quotidien. (...) [Mon homologue] des Assedic (...) garde son statut Unedic, je garde mon statut ANPE, il n'y a pas de changement là-dessus et on est efficace, et ce qui compte avant tout c'est d'être efficace. On ne serait pas efficace, ça [la fusion] serait la seule solution, je me poserais la question, mais je trouve que ma foi on fait un bon travail, les entreprises sont satisfaites, les demandeurs d'emploi baissent, ils trouvent du travail, donc ça fonctionne très bien comme ça. Je me dis que ça serait plutôt un mix entre les 2, c'est-à-dire peut être une fusion de certains dispositifs, je pense notamment à l'informatique ou à des dispositifs techniques et puis une collaboration peut être beaucoup plus poussée que ça ne l'est sur la gestion au quotidien de la liste des demandeurs d'emploi, la relation avec les entreprises, etc. Les Assedic ont des idées, on a des idées, on les met en commun et on voit comment ça fonctionne. (...) Marimbert connaissait bien l'agence » (Direction ALE).

La perspective d'une fusion entre l'ANPE et l'Unedic est source d'inquiétudes : d'une part les deux institutions ont des conventions collectives différentes et les conditions de rémunération sont plus favorables à l'Unedic qu'à l'ANPE, d'autre part la fusion pourrait se traduire par des suppressions d'emploi, en particulier dans les postes de direction : « Bah c'est déjà le problème un petit peu dans le sens où il y a la polémique Assedic ANPE, qui va manger l'autre, ça bouge beaucoup actuellement... si vous écoutez le discours de Sarkozy, lui c'est fusion Unedic ANPE. (...) [L]e problème c'est qu'on a des conventions [collectives] différentes. On a peut être plus d'avantages qu'eux, au niveau des salaires. Et c'est vrai qu'il y a des villes où il y a une forte animosité entre l'ANPE et l'Assedic ; ici ça se passe bien, franchement je ne me plains pas. Je pense qu'on est intelligent pour savoir, déjà, qu'on est sur du national, ça ne dépend pas de nous donc déjà, de toute façon, quoiqu'il arrive, on n'est pas responsable d'une chose qu'on ne maîtrise pas. Après comment ça sera aménagé, je ne sais pas du tout, bon déjà on travaille beaucoup avec l'ANPE maintenant avec les parcours, le calcul du risque qu'on a mis en place, euh ouais on travaille quand même pas mal avec l'ANPE. (...) Il y a eu une grève déjà [à l'ANPE]... ah bah, l'ANPE ils étaient fermés, il n'y avait pratiquement personne : c'est un mouvement qui a été suivi – pas [chez] nous (...). [A l'ANPE], ils sont plus nombreux, ils sont à peu près 26000 personnes sur le plan national, nous on est à peu près 12000. Donc s'il y a la fusion Assedic-ANPE, est ce qu'ils pourront garder tout le monde également ? (...) Ça m'étonnerait qu'ils puissent garder tout le monde : ça fera 38000 personnes, ça fait beaucoup ». (...) « Je me dis que de toute façon, je vois mal des régimes comme l'ANPE ou l'Assedic licencié, parce que nous on prône le travail (...) si c'est pour licencier du personnel derrière, je pense que c'est très mal placé. Sur un plan national, je ne sais pas comment ça sera regardé, même sur un plan européen d'ailleurs, parce qu'on se base beaucoup maintenant sur l'aspect européen au niveau de ces organismes là aussi. Donc je ne sais pas trop en fait, je pense qu'ils laisseraient partir les gens qui arriveraient pratiquement à l'âge de la retraite, des choses comme ça, mais je sais pas. Mais c'est vrai qu'on se pose quand même des questions, par exemple, une question qu'on s'est posée avec mon homologue avec qui je m'entends bien, de l'ANPE, s'il y a fusion Assedic ANPE, on est dans un même lieu [Maison de l'emploi] où vous avez 4 ou 5 directeurs, vous voyez ce que je veux dire... (...) donc il y aura sûrement des modifications de postes. (...) J'ai 54 ans, je me dis que maintenant, je ne suis plus toute jeune, donc je me dis que ma carrière elle est pas mal faite » (Direction antenne Assedic).

Ces inquiétudes concernant l'évolution des métiers et des conditions de travail et d'emploi ainsi que l'éventualité de suppressions d'emploi s'ajoutent à un contexte parfois tendu en raison de la hausse de la charge de travail des conseillers liée à la généralisation de l'accompagnement. Selon un responsable d'ALE interviewé au printemps 2007, ces

inquiétudes et ce mécontentement cumulés expliquent que les grèves aient été suivies par les conseillers de l'ANPE, comme s'ils voulaient « tirer la sonnette d'alarme » (voir encadré).

Généralisation de l'accompagnement et fusion : les raisons de la colère dans une ALE

Dans une ALE où les entretiens ont eu lieu juste après la grève (printemps 2007), le directeur l'explique par les craintes que fait surgir chez les conseillers la perspective d'une fusion avec l'Unedic. Selon lui, ces craintes s'expriment dans un contexte où les conseillers sont débordés par l'accompagnement et le suivi mensuel :

« Alors à l'agence, c'est vrai que la fusion ça pose des questions, ça pose des questions parce que ça a été lancé comme ça et les collègues sont des citoyens, ils savent comment ça fonctionne et effectivement ils pensent que cela va se faire. On a aussi des exemples, notamment avec France Télécom, de dispositifs publics qui ont été privatisés avec des fonctionnements différents, notamment en termes de gestion du personnel. Non je crois que c'est à la fois un mélange de cette crainte et la grève est un moyen d'alerter dans cette période électorale certains candidats sur le... comment dire, une alerte... dire : 'attention vous parlez de fusion'... enfin il n'y en a qu'un qui a parlé de fusion, même si c'est peut être lui qui va être élu, mais il n'y en a qu'un... 'vous parlez de fusion, il y a 20 000 personnes qui sont dans un service public'... c'est tirer la sonnette d'alarme, c'est dire : 'qu'est ce que vous pensez aussi de cette notion de service public'.

Et puis je crois aussi, c'est une façon à la fois aussi de tirer ou d'alerter, peut-être de façon plus globale, la direction générale de l'agence sur des dispositifs d'accompagnement qui paraissent très consommateurs de temps : le suivi mensuel tel qu'il est, entre guillemets, 'défini', un rendez-vous par mois pour toute la demande d'emploi disponible, mathématiquement c'est impossible. Quand j'ai 120, 130 personnes à recevoir tous les mois, si je les reçois une heure, je ne peux rien faire d'autre à côté. Or dans la vie d'une agence, il y a beaucoup d'autres choses qui se font en dehors du suivi mensuel : il y a le contact avec les entreprises, il y a l'accueil je vous en ai parlé, il y a le travail que je fais tous les jours de rapprochement entre l'offre et la demande. Enfin il y a aussi l'impression que la grève c'est un moyen, c'est le moyen ultime de faire comprendre à une direction générale, que non seulement la fusion ça fait peur, parce qu'elle a été lancée sans être préparée, et en plus une vie quotidienne à l'agence, avec le suivi mensuel qui pour certaines personnes peut être très compliqué. Comment je fais pour recevoir 120 personnes, je ne peux pas, alors que je travaille à temps partiel, etc. Donc le travail que je dois faire notamment en tant que directeur d'agence, sur la fusion, c'est de rassurer sur le fait que c'est pas parce qu'il y a un candidat à la présidence qui en parle que ça va se faire. Ensuite, c'est le Parlement qui fait la loi et c'est pas le Président de la République, jusqu'à preuve du contraire, et que les Assedic et l'Unedic en général ne sont pas forcément chauds pour ce type de dispositions... et que des fonctionnements comme le nôtre prouvent que ma foi, entre l'ANPE et l'Assedic ça se passe très bien, et qu'on peut avoir des efficacités sans avoir forcément les mêmes statuts, et être fusionnés » (Direction ALE).

La loi de 2005 et la convention tripartite de 2006, qui redessinent les contours du service public de l'emploi et précisent les fonctions dévolues à l'ANPE et à l'Unedic, prévoient certes des moyens pour renforcer la coopération entre ces institutions, mais n'abolissent en définitive pas la complexité et les difficultés de coordination qui caractérisent le service public de l'emploi français.

4.5. Vers un service de l'emploi moins complexe et plus équitable ?

Les évolutions récentes du service public de l'emploi le rendent-elles moins complexe, plus « gouvernable » et plus équitable ?

Tout d'abord, force est de constater que la complexité, liée à la dispersion du service public de l'emploi en de multiples organismes aux statuts et aux missions différentes, n'a pas été atténuée. Au contraire, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a accentué cette dispersion en créant de nouvelles institutions, comme les maisons de l'emploi. Au total, les organismes variés qui composent le service public de l'emploi apparaissent « comme une diversité d'intérêts, additionnés plutôt que réunis, dans le SPE » (Balmay, 2006, p. 594). Concernant la question de la gouvernance du SPE, si les dispositifs de coordination ont été renforcés, il n'existe pas de régulation d'ensemble autour de finalités communes. L'accompagnement des chômeurs et le placement demeurent du ressort de l'ANPE et de multiples opérateurs dispersés, tandis que l'ANPE et les organismes gérant l'assurance chômage se coordonnent sans disposer d'une instance de pilotage commune à même de définir les orientations de l'action des institutions.

Par ailleurs, si le rapprochement et le projet de fusion entre l'Unedic et l'ANPE peuvent offrir un intérêt pour les demandeurs d'emploi en facilitant l'accès aux services, les effets de ces mesures sont sans doute dépendants des moyens qui leur seront consacrés. De ce point de vue, si la fusion se traduit par une diminution des demandeurs d'emploi inscrits dans le « portefeuille » de chaque conseiller, il se peut que ces derniers soient en mesure d'offrir aux premiers un accompagnement de meilleure qualité.

Toutefois, le projet de fusion n'apparaît pas de nature à réduire la segmentation dans le traitement réservé aux chômeurs. Par ailleurs, le conseil général est le grand absent de l'histoire (alors même que près de 40 % des bénéficiaires du RMI sont demandeurs d'emploi) et est implicitement encouragé à développer pour ses allocataires sa propre politique d'accompagnement. La loi et la convention restent enfin peu disertes sur le rôle de l'Etat dans la régulation du marché du travail. C'est donc la logique du financeur qui s'impose, l'accompagnement des différents publics s'opérant d'abord, comme nous l'avons noté, en raison de leur statut plutôt qu'en fonction de leurs besoins.

Enfin et surtout, à l'heure actuelle, le débat qui se cristallise sur la fusion entre l'ANPE et l'Unedic tend à éclipser la question centrale, posée par Freyssinet (2006), qui est de savoir comment assurer une meilleure cohérence de la politique d'emploi. Deux articles parus récemment dans le quotidien *Le Monde* apportent des éléments de réponse, en faisant du niveau régional le niveau pertinent de la coordination.

Le premier, signé par Bernard Brunhes, se centre sur des préoccupations d'efficacité. Intitulé « Fusion ANPE-UNEDIC, une mauvaise idée »¹³¹, l'article suggère d'abandonner le projet de fusion pour lui substituer une approche « plus efficace et fructueuse » qui ferait du niveau régional le lieu de la régulation de la politique d'emploi : « en s'inspirant des Agences régionales d'hospitalisation, il faudrait créer auprès de chaque préfet de région une « mission régionale de l'emploi » (MRE), dirigée par un fonctionnaire ayant rang de préfet (...) et composée d'un petit nombre de cadres, qui aurait la responsabilité de coordonner l'ensemble des entités participant au service public de l'emploi, y compris celles qui, comme les Assedic, ont un statut privé ».

Dans un autre article intitulé « Pour un modèle d'activation des chômeurs »¹³², Chantal Euzéby va plus loin en défendant une politique d'activation renouvelée, également adossée à une coordination à l'échelon régional, mais surtout dé-segmentée et incluant la gestion du

¹³¹ *Le Monde*, jeudi 2 août 2007, p.16, rubrique « Débats ».

¹³² *Le Monde*, mardi 4 décembre 2007, supplément Economie, p. VI.

Rmi. Selon elle, si l'on souhaite améliorer le service public de l'insertion en France et instaurer « une sécurité sociale professionnelle », c'est toute l'architecture du pilotage de l'insertion qu'il est convenant de revoir. Ceci « appelle la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des compétences et des emplois coordonnée au niveau régional et articulée avec les grandes orientations macroéconomiques (...). Quitte à impliquer davantage les régions dans la formation professionnelle des chômeurs, autant aller plus loin en y ajoutant la gestion du revenu minimum d'insertion (...). Faire de la région le lieu d'identification et de projection des besoins en emploi et en qualification, le lieu de coordination des politiques locales d'insertion et le lieu de traitement de tous les demandeurs d'emploi, représenterait une réelle avancée. Des 'pactes régionaux d'insertion' articulés avec les grandes orientations macroéconomiques et impliquant l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion (entreprises, syndicats, élus, maisons de l'emploi, associations, Unedic, ANPE) pourraient ainsi voir le jour et constituer le pilier de la nouvelle stratégie d'activation ».

Les enjeux d'une meilleure coordination des politiques de l'emploi sont en définitive des enjeux d'équité (assurer l'égalité de traitement aux demandeurs d'emploi, éviter les effets d'écroulement qui excluent ceux qui sont le plus en difficulté sur le marché du travail, *etc.*) autant que d'efficacité (améliorer la qualité du service, et les chances des chômeurs de retrouver un emploi). Toutefois, les évaluations du dispositif français d'accompagnement et du service public de l'emploi tendent à mettre l'accent sur un critère d'efficacité en termes de retour à l'emploi, plutôt que sur des critères d'équité. De fait, la mise en œuvre de la généralisation de l'accompagnement et des réformes du service public de l'emploi reflètent une volonté de rationaliser le dispositif et l'intervention des acteurs, et s'accompagnent d'un souci constant d'évaluer leur efficacité, et partant celle des intermédiaires de l'emploi. Nous verrons dans le chapitre qui suit la forme que prend ce souci d'évaluation, et illustrerons à partir de quelques exemples ses effets sur les pratiques des acteurs.

5. L'accompagnement et le service public de l'emploi au crible de l'évaluation

Les politiques d'accompagnement et les institutions du service public de l'emploi sont marquées par une tendance à la diffusion de l'évaluation. La question de leur efficacité est même devenue centrale ces dernières années, comme en témoignent une série de rapports d'experts et de travaux d'évaluation¹³³ qui ont joué un rôle dans le processus de réformes du dispositif d'accompagnement et du service public de l'emploi (abordés dans les chapitres précédents). Les « modèles » d'efficacité en la matière sont le Royaume-Uni et le Danemark, pays qui ont tous deux obtenu des résultats dans leur lutte contre le chômage en adoptant des stratégies d'activation reposant sur un accompagnement renforcé des chômeurs par les services de l'emploi – des stratégies d'activation au demeurant fort éloignées, comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce rapport.

Plusieurs raisons expliquent la diffusion des pratiques d'évaluation des politiques publiques (CSE 1996, Perret 2003, Bouchoux *et al.* 2006) : une crise de légitimité de l'action publique, un resserrement de la contrainte budgétaire dans un contexte de croissance économique ralentie, la recherche d'une modernisation du management public et d'une responsabilisation des agents publics, ainsi que les changements institutionnels liés à la décentralisation et à la construction européenne. Selon Perret (2003) il y aurait en effet, face à ce qu'il nomme une « crise de la gouvernance », une « actualité de l'évaluation » répondant à « plusieurs des défis rencontrés par les pouvoirs et administrations publiques : resserrement de la contrainte budgétaire, crise de légitimité de l'action publique, nouvelles formes de gouvernance et d'intervention publique (décentralisation, rôle des organisations internationales, politiques partenariales), crise du management public, juridicisation et procéduralisation de la vie sociale ». Selon l'auteur, la diffusion des pratiques d'évaluation pourrait « apporter davantage de transparence au fonctionnement des organisations publiques et, surtout, contribuer à redonner du sens à l'action publique ». Toutefois, cette tendance se traduit également par la diffusion d'un cadre d'analyse qui travaille les politiques publiques ainsi que par la diffusion d'un contrôle renouvelé des pratiques des demandeurs d'emploi ou des intermédiaires du marché du travail, contrôle dont ils se sentent parfois « victimes ».

Cette partie du rapport sera consacrée à la diffusion des pratiques d'évaluation au sein du service public de l'emploi et des intermédiaires du marché du travail en lien avec les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Nous reviendrons tout d'abord brièvement sur la manière dont s'institutionnalise l'évaluation des politiques publiques en France (1) avant d'aborder les questions et débats que soulèvent les méthodes d'évaluation, souvent centrées sur un indicateur de retour à l'emploi (2). Nous reviendrons ensuite sur les « leçons » des évaluations du dispositif d'accompagnement des chômeurs et du service public de l'emploi menées en France et à l'étranger, en montrant qu'elles s'inscrivent dans un cadre d'analyse qui met en avant la responsabilité des demandeurs d'emploi et des intermédiaires de l'emploi (agents du service public de l'emploi, prestataires) (3). Enfin, en nous appuyant sur quelques exemples tirés de nos enquêtes (qui ne prétendent pas épuiser la variété des situations) nous

¹³³ Citons notamment les rapports Marimbert (2004), Balmary (2004), Cahuc et Kramarz (2004), CERC (2005), ou celui de la Cour des comptes (2006), et les évaluations conduites par Dejemeppe et Gurgan (2005) d'une part et Debauche et Jugnot (2006, 2007) d'autre part.

analyserons les formes que prend l'évaluation dans les structures (ici des agences locales pour l'emploi et des missions locales) (4) et les perceptions qu'en ont les acteurs (5).

Notre optique n'est pas ici de nous poser en évaluateurs des politiques d'accompagnement ou des pratiques des intermédiaires du marché du travail, mais d'analyser la diffusion des pratiques d'évaluation et la manière dont elle travaille les pratiques des acteurs. Notons que cette section n'abordera pas les pratiques d'évaluation du travail plus qualitatives observables dans les structures (sous forme d'entretien annuel d'évaluation, de travail en équipe, *etc.*) ; ces pratiques sont analysées dans la troisième partie du rapport.

5.1. Evaluation des politiques publiques : une institutionnalisation progressive

Selon la définition officielle : « Evaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (décret du 18-11-1998, cité par Perret 2003). L'évaluation en France suppose donc de connaître précisément les objectifs officiels des politiques publiques (ou d'être en mesure de les reformuler s'ils sont contradictoires ou ambigus) afin de mobiliser ou concevoir des indicateurs et méthodes d'évaluation. L'évaluation peut également jouer un rôle d'aide à la décision en permettant de porter des jugements stimulant l'apprentissage. Lorsqu'elle est institutionnalisée, l'évaluation « se différencie des pratiques intégrées d'aide à la décision par son caractère formel, collectif et procédural » ; elle se traduit par « l'agencement d'une scène évaluative, distribution formalisée des rôles entre différents acteurs : commanditaire(s), décideurs, membres de comités de pilotage, acteurs de la politique et évaluateurs. L'évaluation est identifiée comme un élément à part entière de la politique elle-même, un moment particulier de son cycle de vie » (Perret 2003).

On distingue dans le management public au moins trois catégories d'évaluation, selon les objets auxquels celle-ci s'applique (Perret 2003) : l'évaluation des personnes ou des personnels, celle des structures ou des services et celle des actions, programmes ou politiques. Cette distinction a une part d'arbitraire, dans la mesure où ces catégories d'évaluation ont des frontières floues en pratique : si l'évaluation des politiques de l'emploi renvoie avant tout à une évaluation des programmes ou des politiques et de leurs effets (Perret 2003), elle suppose souvent, plus ou moins explicitement, une évaluation des institutions (à commencer par le service public de l'emploi) ou des acteurs (travailleurs sociaux, agents publics) qui la mettent en œuvre, comme le montrent nos exemples tirés des monographies. La mise en œuvre des actions par les structures – les intermédiaires du marché du travail, qui sont aussi dans certains cas des intermédiaires des politiques publiques de l'emploi – fait en effet souvent intervenir une évaluation de ces structures, non pas seulement au regard des missions qui les animent mais au regard des objectifs des politiques qu'elles appliquent. Et parce que l'évaluation des programmes est aussi celle de leur mise en œuvre par des professionnels, elle peut aussi, au sein des structures elles-mêmes, faire intervenir une évaluation de ces derniers et de leurs actions.

Selon Perret (2003), les pratiques d'évaluation se sont diffusées dans les différents pays selon un rythme et en empruntant des chemins différenciés. Les pratiques d'évaluation des programmes publics se sont développées plus tôt et plus rapidement qu'ailleurs aux Etats-Unis, où l'intervention de l'État apparaît peu légitime et où la tradition behavioriste était favorable aux expérimentations. Les premières expérimentations remontent au début du 20^{ème} siècle ; l'évaluation était alors comprise comme une pure activité de mesure quantitative, consistant à comparer groupe test et groupe de contrôle. A partir des années 1980,

l'évaluation se développe en faisant une plus grande place à l'approche qualitative, admettant une pluralité des méthodes et des points de vue ; ce pluralisme va de pair avec une exigence accrue d'institutionnalisation de l'évaluation et des suites à lui donner. Toutefois, les méthodes demeurent principalement tournées vers une modélisation déterministe des comportements individuels, en accord avec des programmes formulés avant tout pour agir sur les stratégies individuelles et apporter des bénéfices individuels. Au Royaume-Uni et en Europe du Nord, le développement des pratiques d'évaluation date de la fin de la seconde guerre mondiale ; il est plus tardif en France et dans les pays d'Europe du sud. La Commission Européenne est un acteur important de ce développement, car elle prévoit dès les années 1960, et davantage encore à partir de la fin des années 1980, des évaluations systématiques des programmes communautaires. En Europe où l'intervention de l'État apparaît davantage légitimée qu'aux Etats-Unis, l'évaluation est plus volontiers pluraliste et institutionnalisée.

En France, l'institutionnalisation de l'évaluation est, pour reprendre les termes de Perret (2003) « tardive et inachevée ». Après la rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui se met en place dans les années 1970 et promeut une évaluation *ex ante* visant à rationaliser la prise de décision, il faut attendre les initiatives du gouvernement Rocard à fin des années 1980 (à la suite du rapport Viveret, 1989) pour que se mette en place une évaluation *ex post* autour du dispositif RMI par une commission indépendante, puis le début des années 1990 pour la mise en place d'un Comité national d'évaluation de la recherche, d'un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et du Comité interministériel de l'évaluation (CIME) – remplacés en 1998 par le conseil national de l'évaluation (CNE). C'est également à partir du début des années 1990 que les évaluations se développent dans les régions en lien avec les financements européens. La récente Loi d'orientation sur les finances publiques (LOLF) d'août 2000, qui vise à imposer une présentation par programmes des dépenses de l'État, en associant à chaque programme des indicateurs de résultats, prend place dans ce contexte de développement de l'évaluation des politiques publiques. A l'heure actuelle, si l'évaluation connaît en France un réel essor, comme en témoignent les travaux de la Société française de l'évaluation (SFE) créée en 1999, elle y reste moins développée que dans les pays anglo-saxons, moins intégrée au fonctionnement des administrations, et y a un moindre impact sur les décisions politiques (Perret 2003).

Dans le champ des politiques de l'emploi, toutefois, les évaluations des dispositifs publics tendent à se systématiser, et contribuent à des apprentissages et à la formation d'« idées partagées » par les experts (Perret 2003). Toutefois, cette systématisation de l'évaluation traduit bien une volonté de rationaliser les choix budgétaires et de vérifier l'efficacité des politiques publiques et au-delà, celle des acteurs de l'emploi.

Concernant plus précisément le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi, on peut sans forcer le trait parler d'une institutionnalisation de l'évaluation : en même temps que ce dispositif s'est mis en place, le suivi de son efficacité a été étendu. Ainsi, tandis que la mise en œuvre du PARE-PAP a été suivie de près au début des années 2000¹³⁴, les conventions du 5 mai et du 1^{er} juin 2006 renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi prévoient un suivi mensuel global du dispositif d'accompagnement, réalisé aux différents niveaux : départemental, régional, et national à partir des informations fournies par les directions du travail, l'ANPE et les Assedics, ainsi qu'une évaluation annuelle par des instances paritaires de l'offre de service conjointe ANPE UNEDIC afin de confronter les résultats, notamment en

¹³⁴ Les évaluations ont été conduites notamment par Crépon, Dejemeppe et Gurgan.

termes de reclassement, aux objectifs (Vericel 2006b). Par ailleurs, au niveau institutionnel, le service public de l'emploi fait également l'objet d'une observation rapprochée : plusieurs rapports récents ont souligné sa complexité, interprétée comme une source d'inefficience (Marimbert 2004, Balmary 2004, Cahuc et Kramarz 2004) et les développements actuels de l'externalisation tendent à mettre en place des évaluations et des incitations systématiques, de nature à responsabiliser les acteurs. Ainsi, la mise en œuvre de l'externalisation de l'accompagnement des allocataires de l'assurance chômage à des organismes privés de placement (OPP) prévoit un cahier des charges précisant les critères de sélection des organismes par l'Unedic et leurs conditions de rémunération, liées aux résultats en termes de retour à l'emploi et de qualité de l'emploi (Véricel 2006b) – nous reviendrons plus loin sur la mise en œuvre concrète de cette évaluation.

5.2. Discours de la méthode

Selon Perret (2003) l'évaluation des politiques publiques vise à produire des connaissances utiles et appropriables par les décideurs (souvent commanditaires et destinataires de l'évaluation), voire par les citoyens (qui peuvent être également destinataires de l'évaluation). Dans cette perspective, elle part d'un questionnement des politiques, qui interroge notamment leurs objectifs, les moyens ou dispositifs retenus, leur cohérence, leurs effets directs ou indirects *etc.* L'évaluation des politiques publiques suppose donc une interaction entre l'évaluateur et les commanditaires, mais aussi une prise en compte du point de vue des destinataires de ces politiques : usagers, bénéficiaires ou « clients » des programmes évalués.

Cette définition procédurale et institutionnelle de l'évaluation ne doit pas faire oublier les débats et controverses que les méthodes d'évaluation soulèvent au sein de la « communauté des évaluateurs ». A propos des politiques de l'emploi, Barbier (2006, p. 156) montre que l'évaluation pose toute une série de questions d'ordre méthodologique : « doit-on privilégier l'établissement rigoureux des causalités, doit-on étudier en détail l'influence de la mise en œuvre et des stratégies des acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, quels critères simples et communicables finalement retenir pour évaluer ? L'efficacité ? L'efficience ? La cohérence ? La pertinence et l'utilité sociale ? ». L'auteur isole quatre difficultés particulières de l'évaluation mises en lumière par les débats dans le domaine des politiques de l'emploi : (1) comment tenir compte de la pluralité et du « chaînage » des acteurs qui mettent en œuvre la politique de l'emploi et de la manière (peut-être différenciée) dont ces différents acteurs s'approprient les dispositifs ; (2) comment donner un sens à l'évaluation, qui soit partagé par les acteurs, lorsqu'elle oscille entre une fonction d'apprentissage (elle est censée guider l'action), voire de professionnalisation, et une fonction de contrôle pour les acteurs de terrain (qui peuvent, à tort ou à raison avoir l'impression de la « subir ») ; (3) comment combiner les approches quantitatives et qualitatives, souvent pensées comme concurrentes plutôt que complémentaires ; (4) comment faire en sorte que l'évaluation s'inscrive dans les problématiques et enjeux du débat public, afin que celle-ci contribue au débat démocratique ?

Ces difficultés apparaissent renvoyer aux tensions existant entre les différentes fonctions de l'évaluation, en particulier entre sa fonction d'apprentissage (et de contribution au débat public) et sa fonction de contrôle (vérifier que les programmes ou les acteurs ont rempli leurs objectifs). Par ailleurs, elles soulèvent la question du pluralisme des méthodes d'évaluation.

L'évaluation, entre apprentissage et contrôle

Les pratiques d'évaluation ont, comme le rappellent Bouchoux, Houzel et Outin (2006, p. 163), plusieurs dimensions. Tout d'abord, l'évaluation a une dimension cognitive, qui vise à saisir les logiques de fonctionnement d'une intervention et à en mesurer les effets ; elle renvoie non seulement à des « techniques » de collecte et de traitement des informations mais aussi à des « cadres d'analyse » divers. L'évaluation a également une dimension normative car il s'agit bien, par une confrontation des points de vue, d'aider les décideurs (ou les commanditaires) à élaborer un jugement sur les programmes mis en œuvre. Enfin, l'évaluation a une dimension instrumentale qui « pose des problèmes complexes de rapports entre la connaissance et l'action » : l'action ne découle pas mécaniquement de l'évaluation, parce qu'elle ne s'inscrit pas dans la même temporalité et parce que l'action est avant tout de nature politique, mais elle est influencée par l'évaluation : « A travers le choix des questions posées, des grilles d'analyses retenues, etc. l'évaluation contribue à l'élaboration de représentations qui vont orienter le décideur » (Bouchoux et al. 2006, p. 164).

Or des tensions existent entre ces différentes dimensions : alors que la dimension cognitive met l'accent sur la compréhension des logiques d'une action et sur la mesure de ses effets, les dimensions normatives et instrumentales, liées à la nature politique des actions, peuvent privilégier un cadre d'analyse spécifique (un critère, une méthode d'évaluation) déterminant pour la mise en forme des conclusions. Lorsque l'évaluation porte sur les institutions ou les personnes qui mettent en œuvre le dispositif, les critères retenus se présentent comme des critères de jugement des performances qui, s'ils permettent aux acteurs de mieux s'approprier le dispositif et ses effets, les soumet à un contrôle dont ils peuvent se sentir les « victimes ».

L'évaluation entre pluralisme et monisme méthodologique

La pluralité des méthodes d'évaluation, qui permet de croiser les points de vue, n'est pas une règle systématique, et il arrive souvent que les évaluations privilégient une méthodologie, un critère ou un indicateur spécifique. L'exemple développé par Bouchoux, Houzel et Outin (2006) des évaluations menées autour du dispositif du RMI et de leurs évolutions en donne une illustration éclairante : alors qu'une évaluation « pluraliste » prévalait dans les premiers temps, adossée à une approche multidimensionnelle de la pauvreté et à une diversité de critères d'appréciation, c'est peu à peu une approche centrée sur le critère de retour à l'emploi marchand qui s'est imposée, avec une représentation des bénéficiaires du RMI avec un cadre d'analyse qui met l'accent sur les stratégies individuelles (des bénéficiaires du RMI potentiellement « désincités » par le dispositif et par des travailleurs sociaux plus ou moins performants) plutôt que sur les déterminants macro-économiques ou macro-sociaux (croissance économique, situation du bassin d'emploi, évolutions de la protection sociale, etc.) ou la responsabilité de l'Etat.

De la même manière, dans le domaine des politiques de l'emploi, l'évaluation est, comme le note Barbier (2006), très centrée sur la question de l'insertion ou du retour à l'emploi. Elle se focalise sur le suivi des mesures, sans que soient établies les causalités, ou sans que soit pris en compte l'effet agrégé des politiques ou leur rapport coût/efficacité. Par ailleurs, les approches quantitatives et qualitatives sont davantage pensées dans leur opposition (qui recouvre bien souvent une opposition disciplinaire, entre l'économie et la sociologie) plutôt que dans leur complémentarité.

En ce qui concerne les évaluations des pratiques d'accompagnement et de l'efficacité du service public de l'emploi qui se sont développées à partir du milieu des années 1990 et surtout au début des années 2000 en France, on peut faire le même constat qu'à propos du RMI : les évaluations sont centrées sur le critère du retour à l'emploi et le cadre d'analyse se

focalise sur les stratégies individuelles des demandeurs d'emploi et sur les incitations et/ou les sanctions à mettre en œuvre afin de fournir les incitations pertinentes au retour à l'emploi.

5.3. Les évaluations des pratiques d'accompagnement et de l'organisation du SPE en France et à l'étranger

La question de l'efficacité des politiques d'accompagnement des chômeurs et des institutions du service public de l'emploi (SPE) qui les mettent en œuvre est au centre du débat public français, comme en témoignent une série de rapports récents (évoqués précédemment dans ce rapport) qui esquissent des pistes de réforme du service public de l'emploi : modalités d'un rapprochement – plutôt qu'une fusion – de l'Unedic et de l'ANPE (Marimbert 2004), mise en place d'un « guichet unique » regroupant les différents services de l'emploi (Cahuc et Kramarz 2005) ou modalités du recours à des opérateurs externes pour assurer l'accompagnement des chômeurs (Balmory 2004). Plus récemment encore, les rapports du CERC (2005) et de la Cour des comptes (2006) renouvellent le constat des limites de l'efficacité de l'accompagnement et du SPE.

La littérature mobilisée à l'heure actuelle pour traiter de cette question de l'efficacité du SPE ou de l'accompagnement et esquisser des pistes de réformes s'appuie sur un cadre d'analyse qui se focalise sur les incitations financières et sur les « leçons » des expériences étrangères. En France, des évaluations ont été conduites sur les récents dispositifs d'accompagnement, et montrent qu'il est difficile d'évaluer ces dispositifs dont l'efficacité tient pour beaucoup à la conjoncture économique, souvent mal prise en compte dans les évaluations. Le cadre d'analyse des évaluations qui tend à responsabiliser les acteurs sans intégrer suffisamment le rôle des déterminants macroéconomiques peut donc être interrogé.

L'appréciation de l'efficacité des programmes d'activation : des évaluations à l'étranger qui se focalisent sur les incitations financières

Dans un article récent, Ferracci (2007) propose une synthèse des travaux d'évaluation des réformes du SPE et de l'assurance chômage menés en France et (surtout) à l'étranger en termes d'efficacité. Sa synthèse qui met surtout en avant le critère d'efficacité des programmes, mesurée à l'aune du taux de retour à l'emploi (et éventuellement de la stabilité de l'emploi, retrouvé), se focalise sur les incitations financières susceptibles d'influencer d'une part les pratiques et les performances des agents du SPE ou des prestataires externes et d'autre part les stratégies et les efforts des demandeurs d'emploi pour retrouver un emploi. Elle est ainsi révélatrice d'une méthode qui tend à se diffuser dans le champ de l'évaluation des politiques de l'emploi, centrée sur un indicateur (quasi-) unique (le taux de retour à l'emploi) et sur un cadre d'analyse qui est celui de l'analyse néoclassique centré sur les incitations financières et le choix rationnel.

L'auteur souligne tout d'abord l'importance prise par les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi dans ces évaluations. Selon lui, « la question centrale de l'évaluation est le contrôle des biais de sélectivité des programmes » (p. 84), car les recherches montrent que les effets des dispositifs sur le retour à l'emploi sont très différents selon les publics concernés. Concernant les indicateurs d'efficacité des programmes, Ferracci, prenant appui sur le travail d'évaluation du PARE-PAP mené par Crépon, Dejemeppe et Gurgan (2005), suggère de coupler au critère de retour à l'emploi celui de la stabilité de l'emploi retrouvé. Il souligne également l'intérêt d'une évaluation coût avantage, proposant d'utiliser l'indicateur

préconisé par l'OCDE (2005) qui tient compte de l'économie réalisée par l'accélération du retour à l'emploi du fait des indemnités économisées et des cotisations perçues... et regrette que peu d'évaluations en tiennent compte.

Au-delà de la réflexion sur les méthodes et les critères, son analyse met l'accent sur le rôle et les performances des agents du SPE : il se propose en effet d'évaluer les pratiques de ces derniers et « le processus même d'affectation à ces mesures ». La question est ici de savoir dans quelle mesure les agents du SPE affectent les bénéficiaires à des programmes de manière optimale (« qui maximise l'effet spécifique du programme »). S'appuyant sur une série de travaux menés en Suisse, en Suède ou aux Etats-Unis, l'auteur montre que la manière dont les agents du SPE affectent les demandeurs d'emploi aux programmes apparaît moins efficace que ne serait une affectation fondée sur un profilage statistique et conclut qu'« il semble que les systèmes de profilage puissent accroître le rendement des programmes par rapport à une affectation réalisée par les agents du SPE, à condition que les données disponibles pour sélectionner les individus sur la base de leurs caractéristiques individuelles soient suffisamment riches ». Pointant le risque d'une « inefficacité inhérente aux agents », il envisage d'introduire « un système d'incitations financières » « susceptible d'améliorer l'efficacité des agents du SPE, ou bien celle d'opérateurs privés, dans les stratégies d'affectation des programmes » (p. 88).

Aussi, Ferracci (2007) envisage un autre moyen que le profilage pour améliorer l'efficacité de l'accompagnement et du service public de l'emploi. Prenant exemple sur les pays comme l'Australie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, récemment engagés dans cette voie, il suggère de recourir à des prestataires privés afin de mettre le service public de l'emploi en concurrence. Les évaluations des expériences d'externalisation menées au Royaume-Uni et en Australie, bien que peu nombreuses, suggèrent selon lui que le recours à des prestataires privés améliore le retour à l'emploi des chômeurs. Selon l'OCDE (2005), ces expérimentations soulignent l'importance d'un profilage des demandeurs d'emploi de manière à relier la rémunération des prestataires aux caractéristiques des individus à accompagner afin de limiter les effets d'écroulement (n'accompagner que les individus les plus employables). Afin d'éviter que les prestataires n'orientent les demandeurs d'emploi vers des emplois précaires, l'OCDE (2005) suggère également d'indexer la rémunération des prestataires à la stabilité de l'emploi. Ferracci (2007) souligne cependant la difficulté qu'il y a à mettre en œuvre un système d'incitations au sein du service public de l'emploi : s'appuyant sur les évaluations d'un programme de formation des chômeurs mis en place aux Etats-Unis dans les années 1980, il suggère que, compte tenu des difficultés à définir les critères de performance, les incitations financières aux agents locaux du SPE peuvent être contre-productives tant du point de vue de l'équité (lorsqu'elles renforcent l'écroulement) que de l'efficacité (quand elles conduisent à privilégier les chômeurs pour lesquels la mesure a le moins d'effet).

Enfin, l'auteur met l'accent sur les évaluations des effets des incitations et des sanctions sur le retour à l'emploi des chômeurs, en retenant toujours un cadre d'analyse néoclassique. Il entend montrer que les évaluations donnent des résultats conformes aux prédictions du modèle de Mortensen (1977) selon lesquelles le salaire de réserve des chômeurs baisse à mesure qu'ils approchent de la fin de leurs droits, et la hausse des montants d'indemnisation diminue le taux de sortie des chômeurs indemnisés mais augmente celui des chômeurs non indemnisés pour qui reconstituer leurs droits devient plus attractif. Les évaluations conduites en se référant à ce cadre, notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, suggéreraient tout d'abord de réduire la durée d'indemnisation (plutôt que les montants), et de moduler les règles d'indemnisation en fonction du profil des demandeurs d'emploi, compte tenu du fait par exemple que les chômeurs les mieux indemnisés sortent plus massivement du chômage à

l'approche de la fin de leur indemnisation. Concernant les sanctions, les prédictions se rapprocheraient du modèle de Becker (1968) dans lequel les individus rationnels comparent les bénéfices et les risques de la transgression de la loi tandis que le planificateur recherche les sanctions optimales. Les évaluations conduites avec ce cadre d'analyse, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, plaideraient selon Ferracci pour un couplage de sanctions et d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi.

Cette synthèse de Ferracci (2007) est révélatrice des conclusions auxquelles conduit un cadre d'analyse centré sur les incitations financières et le choix rationnel. Adoptant un autre point de vue, Struyven et Steurs (2005) obtiennent des conclusions différentes. Ils analysent les changements introduits en Australie et aux Pays-Bas à partir d'une perspective théorique institutionnelle, étudiant les effets de l'introduction de processus de marché (des « quasi-marchés »). Selon eux, « les résultats, à ce jour, de l'introduction de mécanismes de marché ont été relativement modestes » (notamment dans le cas Australien où les gains d'efficacité ont été obtenus « partiellement au détriment de la qualité » en raison des effets dits d'écroulement), et les réformes et leurs résultats ne peuvent s'exporter d'un pays à un autre.

Les évaluations du PARE-PAP et leurs limites

Les évaluations de l'accompagnement menées en France dans les années récentes s'appuient sur les données du fichier historique de l'ANPE ; elles concernent le dispositif du PARE-PAP et se sont centrées principalement sur les indicateurs de sortie vers l'emploi, de durée ou de récurrence du chômage. Conformément aux pratiques françaises de l'évaluation des politiques de l'emploi, elles se centrent sur le taux de retour à l'emploi et ne poussent pas l'analyse jusqu'à une évaluation coût-efficacité (qui n'est pas permise par les données existantes) et rencontrent des difficultés à apprécier les effets agrégés de la politique ou le rôle de la conjoncture économique.

Si les demandeurs d'emploi portent un jugement positif sur l'utilité des prestations de l'ANPE dans leurs démarches de recherche d'emploi, comme le montre l'enquête « PAP à 12 mois » conduite en 2004 et 2005 par l'institut Louis Harris à la demande l'ANPE, l'effet de ces prestations sur le retour à l'emploi est difficile à mesurer (Jugnot, Renard et Traversier, 2006).

Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005a et b) ont cherché à évaluer les principales prestations du Plan d'aide au retour à l'emploi (PAP) : évaluations, bilans de compétence approfondis, aides à la recherche d'emploi, aide à la constitution de projet, qui ensemble représentent 90% du coût du dispositif PAP et concernent 20% des demandeurs d'emploi. Ils montrent, après avoir écarté l'effet des biais de sélection (les prestations sont plus souvent proposées à des demandeurs d'emploi dont le profil est associé à un risque plus élevé de chômage de longue durée), que ces prestations ont toutes (et les aides à la recherche d'emploi de manière plus marquée) des effets favorables pour les bénéficiaires : celui d'accélérer la sortie du chômage vers l'emploi (hors emploi aidé), mais surtout celui de réduire la récurrence du chômage (en particulier les prestations autres que l'aide à la recherche d'emploi). Toutefois, une évaluation plus récente de Debauche et Jugnot (2006, 2007), qui porte non sur les effets individuels du PAP mais sur ses effets globaux sur le taux de retour à l'emploi, conclut qu'« il est difficile d'identifier un effet favorable du PAP sur la durée moyenne de chômage observée au niveau global » et ajoute que « la vitesse de sortie du chômage a ralenti » ; même en tentant de neutraliser l'effet de la conjoncture, la conclusion reste que « le PAP n'aurait pas véritablement contribué à accélérer la vitesse moyenne de retour à l'emploi » (2007, p. 4).

Ces résultats interrogent la pertinence de ces évaluations et invitent à en préciser les limites, liées en particulier aux difficultés à passer du niveau microéconomique (évaluation de l'effet

du dispositif sur les bénéficiaires) à l'effet macroéconomique (effet global du dispositif).

Une première limite tient au fait que le dispositif d'accompagnement du PAP n'a pas été introduit seul mais de manière concomitante au PARE qui modifie les règles d'indemnisation du chômage, notamment en supprimant la dégressivité de l'assurance chômage. Ceci (si l'on suit le cadre d'analyse néoclassique) aurait pu théoriquement « désinciter » certains chômeurs à retrouver un emploi et ainsi allonger leur durée de chômage¹³⁵ - mais comme nous l'avons vu l'amélioration des conditions d'indemnisation a été de courte durée. Quoi qu'il en soit, cette limite interroge l'effet cumulé des dispositifs de l'emploi.

Deux autres limites ont été suggérées par Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005a et b) : observant que l'effet bénéfique des prestations s'atténue à la fin de leur période d'observation, ils avançaient deux éléments d'explication : la dégradation de la conjoncture et la « montée en charge du dispositif ».

De fait, les effets macroéconomiques de la « montée en charge » de l'accompagnement apparaissent difficiles à apprécier. En facilitant les appariements entre offre et demande d'emploi, ou en améliorant la qualité des appariements, l'accompagnement peut théoriquement accélérer les processus de recrutements et de retour à l'emploi et réduire les risques de retour au chômage (Debauche et Jugnot, 2007). Mais le dispositif peut également engendrer des effets d'éviction (Dejemeppe et Gurgand, 2005a et b), qui conduisent à relativiser ses bénéfices : en changeant l'ordre des demandeurs d'emploi dans la file d'attente, il donnerait leur chance à ceux qui en bénéficient au détriment d'autres demandeurs d'emploi. Si cet effet d'éviction est important (les auteurs écartent cette hypothèse en mobilisant des évaluations conduites pour d'autres pays), la généralisation de l'accompagnement pourrait en réduire considérablement les bénéfices en termes de vitesse de sortie du chômage vers l'emploi.

Enfin, l'efficacité du dispositif reste tributaire de la capacité conjoncturelle de l'économie à créer des emplois. En effet, si le programme « Nouveau départ » s'est inscrit dans une phase de croissance économique et de baisse du chômage, le déploiement du PARE et du PAP a été rapidement marqué par le retournement conjoncturel de 2001, de nature à compliquer et contrarier l'application d'un programme conçu à un moment où partenaires sociaux, et notamment le MEDEF, craignaient d'avoir à faire face à des difficultés de recrutement et étaient enclin à plus d'optimisme quant aux possibilités de réduire le chômage (Tuschzirer 2003). Les effets de ce retournement conjoncturel rendent donc plus difficile l'identification des bénéfices éventuels du dispositif, et les modélisations retenues pour réaliser les évaluations du PAP peinent à prendre en compte tous les effets de la conjoncture (Debauche et Jugnot, 2007).

Evaluations : un cadre d'analyse qui responsabilise les chômeurs, les agents du service public de l'emploi et les prestataires

Les évaluations des dispositifs d'accompagnement tendent, comme nous l'avons vu, à se focaliser sur une approche microéconomique consistant à évaluer l'impact des mesures sur les trajectoires individuelles, mais demeurent fragiles lorsqu'il s'agit d'évaluer globalement les

¹³⁵ Toutefois, si l'on en croit les estimations de Dormont, Fougère et Prieto (2001), la mise en place de la dégressivité de l'assurance chômage n'aurait accéléré la recherche d'emploi que pour une petite fraction des demandeurs d'emploi indemnisés, ceux à qui le salaire de référence antérieur élevé et l'ancienneté dans l'emploi assuraient un niveau relativement élevé d'indemnisation.

effets des dispositifs en intégrant le rôle de la conjoncture économique. Par ailleurs, les travaux sur l'efficacité du service public de l'emploi s'appuient sur une approche par les incitations monétaires, selon laquelle le mode de rémunération des opérateurs conditionne leur efficacité en termes de retour à l'emploi. La littérature consacrée à l'efficacité des mesures de retour à l'emploi repose sur une hypothèse de rationalité des acteurs selon laquelle leur comportement dépend des incitations (ou dés-incitations) monétaires : les chômeurs agiraient en fonction des règles d'indemnisation du chômage, des pratiques d'accompagnement et de contrôle, tandis que les acteurs de l'emploi (agents du SPE, prestataires) seraient influencés par les primes et les contrôles de leur performance en termes de retour à l'emploi. Dans tous les cas, ces acteurs (les agents du service public de l'emploi ou les prestataires, tout comme les chômeurs) sont donc considérés comme responsables du retour à l'emploi dans la mesure où celui-ci est lié à leurs performances ou à leurs efforts. Cette approche fait donc porter la responsabilité de l'emploi sur les chômeurs et sur les accompagnateurs plutôt que sur les entreprises, l'Etat, la situation économique, *etc.* On pourra au passage relever que ce processus de responsabilisation des accompagnateurs et des chômeurs s'opère dans un contexte où se trouve particulièrement affirmée « la prééminence des impératifs économiques et de l'assujettissement des personnes aux besoins de l'entreprise » (Rousseau, 2008) ». L'activité (de recherche d'emploi et d'accompagnement ou de placement) évaluée se présente ainsi comme doublement contrainte : contrainte en volume du fait de la conjoncture, contrainte aussi du fait des exigences (exprimées ou non) par les entreprises en matière d'employabilité.

On peut ainsi penser que l'analyse faite par Bouchoux, Houzel et Outin (2006) à propos de l'évaluation du dispositif RMI dans la deuxième période (soit depuis le milieu des années 1990) peut être transposée à l'évaluation des politiques d'accompagnement des chômeurs et des institutions du service public de l'emploi. Dans les deux cas en effet, les évaluations se focalisent sur les stratégies individuelles des « publics » (Rmistes, demandeurs d'emploi) ou des acteurs de l'emploi (travailleurs sociaux, agents du SPE) et contribuent à leur faire porter la responsabilité du retour à l'emploi. Les évaluations, qui mettent l'accent sur les effets potentiellement désincitatifs de l'indemnisation du chômage et sur les effets potentiellement bénéfiques de l'accompagnement pour leurs bénéficiaires, accréditent en effet l'idée que les demandeurs d'emploi ne feraient peut-être pas spontanément les efforts requis pour sortir du chômage, et que ceux qui restent le plus longtemps au chômage sont ceux qui ne savent pas rechercher un emploi ou ont des exigences trop élevées – conformément aux prédictions de la théorie néoclassique de la recherche d'emploi initiée par Stigler (1962). De la même manière, l'implication ou la performance des acteurs locaux et des travailleurs sociaux est appréhendée par une série d'indicateurs qui tendent à leur faire porter la responsabilité d'éventuels échecs de la politique. Le rôle des évolutions du contexte macro-économique ou l'effet cumulé des différentes politiques d'activation menées demeurent en revanche peu ou mal appréhendés.

On peut en définitive s'interroger sur les effets d'une telle approche sur les accompagnateurs et leurs pratiques. Nous allons voir à partir de quelques exemples la forme que prend l'évaluation dans les structures enquêtées, avant d'aborder la manière dont les acteurs locaux perçoivent cette évaluation.

5.4. L'évaluation dans les structures enquêtées : quelques exemples

L'évaluation des pratiques d'accompagnement prend des formes diverses dans les structures

enquêtées, et mobilise un contrôle plus ou moins intense des résultats ou des activités des structures sur la base d'indicateurs d'ailleurs plus ou moins bien définis. Dans leur « formatage », ces indicateurs renvoient parfois à l'activité de la structure, parfois à son efficacité en termes de reclassement ou de réponse aux demandes des entreprises.

A l'ANPE : omniprésence de l'évaluation et diffusion des indicateurs d'efficacité

C'est à l'ANPE que l'évaluation exprimée en termes d'efficacité apparaît la plus prégnante, du moins du point de vue des directeurs d'agence locale interrogés. Selon les directeurs d'ALE, l'évaluation sous forme de contrôle des résultats est institutionnalisée, omniprésente et instrumentée par l'informatique : « on contrôle qui on veut (...) l'informatique peut nous transformer en Big Brother si on veut... c'est pas l'objectif » (Directeur ALE). L'ANPE mobilise des indicateurs d'efficacité exprimés en termes de taux de placement et de « satisfaction des offres » d'emploi des entreprises (voir encadré) plutôt que des indicateurs d'activité (nombre d'offres recueillies, nombre de prestations effectuées).

Les indicateurs d'efficacité dans les ALE : « mises en relation positives » et « satisfaction des offres »

Les deux objectifs principaux évoqués par les directeurs d'agence sont les « mises en relations positives », les placements pour différentes catégories de publics, notamment ceux réputés « en difficulté », et la « satisfaction des offres » des entreprises :

« Ah là on est évalué sur [des] résultats, on est évalué sur l'atteinte [des] objectifs. (...) Alors, c'est... c'est assez simple. Les critères, ce sont les placements, les mises en relation positives, le nombre de personnes placées, mais il y a aussi d'autres indicateurs... Alors le nombre de personnes reclassées, et parmi ces personnes reclassées il y a une attention particulière au public en difficulté : les chômeurs longue durée, les jeunes chômeurs longue durée, les travailleurs handicapés, les femmes (...) enfin tous les publics classiques... et les bénéficiaires des minima sociaux bien sûr. Donc... donc les placements, et les placements particulièrement de ces personnes, c'est la... c'est le premier critère d'évaluation. (...) Et bon (...), après la mise en relation positive il y a bien sûr la satisfaction des offres euh... bon, le nombre d'offres recueillies compte aussi puisque de toute manière, même si c'est pas le premier critère aujourd'hui, on sait bien que pour satisfaire... avoir des mises en relation positives, il faut beaucoup d'offres, hein » (Directrice ALE).

Selon un responsable d'agence, ces indicateurs qui visent l'efficacité de l'agence plutôt que son activité sont nouveaux (et « plus intelligents ») et s'inscrivent en rupture avec des pratiques d'évaluation qui privilégiaient des indicateurs d'activité de l'agence : nombre d'offres recueillies ou prestations effectuées :

« Oui, les résultats ils existent mais encore une fois je crois qu'ils sont de plus en plus intelligents. Moi j'ai pas à me plaindre par rapport à ça, ce que je pense de l'Agence : on passe de plus en plus aujourd'hui à des situations de contrôle de pilotage et de contrôle de gestion et de contrôle de l'activité qui sont en lien direct avec notre métier. (...) On est passé, il y a quelques années où on « notait » (entre guillemets) le fonctionnement des agences avec les offres recueillies, la dépense en terme de prestations – il fallait faire des prestations d'accompagnement, on était évalué à la dépense sur des ateliers, sur des bilans de compétences, etc. – ... Aujourd'hui l'évaluation, elle est faite sur quelques indicateurs pas plus : elle est faite sur la notion d'offres satisfaites, c'est-à-dire combien d'employeurs qui sont devenus clients de l'agence ont trouvé satisfaction par l'agence ou pas, ça c'est un premier critère ; ensuite, c'est quelle est dans cette satisfaction la part de l'agence, et ça c'est la notion de mise en relation positive – c'est-à-dire en gros sur les 3000 offres ou les 5000 offres que je vais avoir, combien je vais en proposer à des personnes qui vont être acceptées en l'occurrence, ça c'est l'efficacité – ; et puis vous avez des indicateurs de moyens, c'est-à-dire si avec ça j'ai besoin d'en dépenser moins en terme d'accompagnement et plus en terme d'atelier, ça c'est mon problème. Mais l'indication et le pilotage se fait beaucoup plus sur cette notion de satisfaction et de placement, et parmi le placement, c'est combien je vais faire de placements à des populations en difficulté, est-ce que l'agence a bien mis le curseur sur des populations en... des gens qui avaient plus d'un an de chômage, deux ans de chômage, des jeunes, etc. On a des stratégies qui sont fondées sur des notions de populations en difficulté, et normalement on a des indicateurs qui nous permettent de voir où on va, mais on n'est plus sur ce que j'ai connu, des notions où il fallait faire 5000 offres recueillies, 3000 accompagnements, 5000 ateliers. L'objectif il n'est plus là, l'objectif c'est de dire, voilà on a une cible en terme de placement, une cible en terme de satisfaction de nos clients entreprises, donc on essaie de mesurer le travail qui est fait tous les jours » (Directeur d'ALE).

Si le contrôle est omniprésent à l'ANPE, les objectifs fixés par la hiérarchie ne sont pas gravés dans le marbre mais font au contraire l'objet d'un processus de négociation entre les directeurs d'agence locale et leur hiérarchie, au cours duquel les directeurs d'agence locale s'efforcent de justifier leurs résultats (voir encadré).

La négociation des objectifs entre les directeurs d'ALE et leur hiérarchie : justifier les résultats, comme un « responsable de centre de profit »

Les directeurs d'ALE sont dans un processus continu de négociation de leurs objectifs avec leur hiérarchie, au cours duquel ils informent leurs supérieurs des réalités du terrain (situation socioéconomique du bassin d'emploi, ressources de l'Agence, etc.) et sont amenés à se comporter en « responsables de centre de profit » en justifiant les écarts, fréquents, entre les résultats et les objectifs et en cherchant des moyens de combler ces écarts :

« Alors les objectifs sont négociés, ça veut dire quoi : ceux qui m'imposent ou qui me proposent des objectifs, ma direction départementale ou régionale ont aussi des objectifs, ils sont négociés parce que je suis le mieux à même de pouvoir leur indiquer certaines situations. Mon directeur départemental (...) a accès à des résultats statistiques, mais au quotidien c'est moi qui l'informe, le directeur régional pareil. C'est-à-dire : on a des notions de résultats qui sont négociés, proposés, décidés par ma hiérarchie, c'est pas moi qui vais décider de mes objectifs ou des résultats de l'Agence, mais en tout cas ils ont été discutés et validés, mais ce qui le plus important je crois, c'est pas de dire je suis à 102% ou à 95% ou à 60%, c'est d'expliquer tout au long de l'année pourquoi (...). Et ça c'est le travail de tout responsable d'un centre de profit, c'est l'évolution, c'est les moyens mis en œuvre pour corriger les écarts, des choses comme ça. Si je m'aperçois que je fais 120% à un objectif et 80% à l'autre, ça veut dire que j'ai été peut être imprévoyant sur un fonctionnement, ou au contraire [que] j'ai complètement occulté un autre fonctionnement. Après, c'est à eux d'apprécier par rapport à leur « notation » entre guillemets (...) 100% des objectifs, évidemment c'est un idéal, mais on est au quotidien des hommes et des femmes, il y a des aléas *etc.*, c'est compliqué » (Directeur d'ALE).

Dans certains cas, cette négociation s'avère particulièrement délicate et le directeur en vient à demander la révision des objectifs qui lui semblent hors de portée et à entrer dans un marchandage délicat avec ses supérieurs. Certains directeurs d'agence hésitent même à en parler (« là, je sais pas si je peux »), car au cours de ce processus de négociation ils sont parfois mis en difficulté (« parce que c'est chaud ») lors de réunions pendant lesquelles ils négocient avec leur hiérarchie pour demander la révision d'objectifs qui leur semblent hors de portée (voir encadré).

Quand la négociation devient un marchandage face à des objectifs jugés impossibles à atteindre

« Oui, c'est une négociation, alors...enfin...vous savez sans doute comment ça se passe, non ? (...) Alors la négociation elle se fait au niveau des directions, du directeur général qui négocie avec chacun de ses directeurs régionaux, donc au vu de ce qui a été fait l'année d'avant, mais souvent avec une augmentation, avec un accent sur tel ou tel objectif, une augmentation quantitative en tout cas sur les critères principaux, sauf si on n'a vraiment pas réalisé... mais même quelque fois, même si on n'a pas réalisé, on a quand même une augmentation [rires] [des objectifs]. (...) Et euh... donc après le directeur régional renégocie avec ses directeurs départementaux... renégocie, c'est un bien grand mot, de toute façon le directeur régional, eh bien, il revient avec... avec quelque chose, après il le répartit [entre les départements]. Et euh... après le directeur départemental il est avec ses directeurs d'agence et c'est pareil, de toute façon, il a une masse globale à répartir d'objectifs, et ensemble il va falloir la prendre. (...) Alors, sur certains objectifs on est prêt à en prendre plus... euh, en disant bah oui, ça je veux bien... ça je peux faire, ça me semble possible ; sur d'autres, en disant, bah non vous voyez bien ce que j'ai fait cette année, je peux faire cette augmentation là, mais plus ça me paraît impossible, je vais pas y arriver. Bon après, en explicitant en fonction de son secteur d'activité, en fonction de ses moyens, en fonction de son histoire mais comme souvent y'a quand même une marche forte, c'est parfois difficile (rires). (...) Alors cette année c'est plus difficile parce que d'une part, j'ai pas... on n'a pas de recul. Le fait d'avoir tout modifié au 1er novembre, on n'a pas d'historique et donc [sourir] et donc j'ai le sentiment que ça va être très difficile. J'ai, j'ai... on a fait une mensualisation des objectifs et là on est mal parti. (...) Clairement on manque d'offres là ; je sens qu'il [l'objectif] est vraiment trop fort, il EST trop fort. (...) Oui et le problème c'est que derrière, c'est les mises en relation positives qui sont les (...) l'objectif stratégique ; je comprends bien mais il est forcément fonction du nombre d'offres qu'on recueille parce qu'on ne peut faire les placements que sur des offres qui existent et comme euh... on manque clairement de moyens... on n'avait déjà pas atteint l'objectif de 2006, hormis les choses importantes, je ne crois pas [rires]. (...) La difficulté c'est que l'équipe industrie avait les années passées, des forts recueils d'offres parce que l'industrie automobile a beaucoup recruté, on avait eu beaucoup d'offres et elles permettaient justement des recrutements par simulation et là, euh... zéro offres quasiment en 2006 sur l'industrie automobile donc finalement on s'en est bien sorti, ils ont quasiment maintenu leur chiffre, ce qui était bien alors que ça voulait dire une diversification importante, Bon, ouais [rires]... je n'en dirai pas plus » (Directrice d'ALE).

Missions locales : un contrôle diffus, mais plus resserré sur les dispositifs d'accompagnement

Dans les Missions Locales, le contrôle est également diffus, permis par le développement de l'informatique et le logiciel Parcours 3, mais les objectifs apparaissent moins contraignants qu'à l'ANPE car ils reposent sur des indicateurs d'activité (part des jeunes accueillis dans les dispositifs spécifiques, etc.) plutôt que d'efficacité. Cependant, les récents dispositifs d'accompagnement comme le CIVIS sont évalués à l'aide d'un indicateur d'efficacité, à savoir les placements en emploi durable, et dans des structures dont les financements sont fortement dépendants des dispositifs de politiques de l'emploi, cette évolution inquiète et fait craindre un renforcement de la volatilité de ces financements (voir encadré).

Dans une Mission Locale, les dispositifs d'accompagnement renforcent le contrôle sur la réalisation des objectifs... et les inquiétudes sur les financements

Comme le souligne un Directeur de Mission Locale de Bretagne, le contrôle et l'évaluation sont présents au sein des structures, d'une part par le biais de Parcours 3 qui permet de suivre l'activité de la structure, et d'autre part parce que les conseillers échangent sur leurs pratiques et ce faisant les évaluent :

« [I]l y a déjà un contrôle tout à fait objectif qui est la mesure de l'activité hein, puisqu'on a des tableaux de bord dans Parcours 3 par exemple, des bases de données sur les jeunes euh qui permettent de voir effectivement quel est à la fois l'aspect quantitatif de l'activité puis aussi quelque part l'aspect qualitatif, puisque là on peut voir bah quelle est la part par exemple des jeunes qui vont être accueillis de manière ponctuelle et quelle est la part de ceux qui s'engagent, justement dans des dispositifs au long cours avec des contractualisations, etc. Donc euh, je dirais que ça, c'est visible même à distance euh du travail du conseiller. Et puis, on a aussi les temps de concertation qui permettent effectivement d'échanger sur, sur l'activité de quelque part évaluer un petit peu pour voir comment les choses se passent » (Directeur de ML).

Selon ce directeur, le contrôle de la réalisation des objectifs se renforce avec les dispositifs d'accompagnement, notamment le CIVIS, pour lequel les Missions Locales se voient assigner des objectifs non seulement en matière d'inscription des jeunes dans le dispositif, mais aussi en matière de sortie vers l'emploi stabilisé :

« Alors de plus en plus, effectivement on a des objectifs à atteindre euh, notamment sur les dispositifs d'accompagnement, et encore quand je dis, faut pas non plus aller plus vite, comme on dit, que la musique, puisque euh finalement, les objectifs aujourd'hui, c'est plus euh par rapport au Civis, au Contrat d'Insertion à la Vie Sociale où là de fait, on nous assigne des objectifs en matière d'entrées, en matière de sorties pour emploi durable. On a aussi des objectifs dans le cadre de la convention que l'on passe avec l'ANPE sur le PPAE hein le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi où là on nous assigne des objectifs en terme d'accompagnement, pas forcément aujourd'hui en terme de sorties, c'est un peu paradoxal mais bon, c'est la réalité, peut être que ça viendra aussi, euh... Mais finalement au jour d'aujourd'hui, voilà, c'est ça nos objectifs. Bon c'est vrai que ce qui semble prendre forme quand même, notamment avec notre financeur Etat, c'est que le fait de plus en plus nos ressources vont dépendre de la réalisation des objectifs, ce qui ne va pas forcément d'ailleurs dans le sens euh d'une amélioration de ce que je disais tout à l'heure, à savoir une assurance sur les moyens qu'il faut pour perdurer. Parce que malgré tout, de fait, si on en arrive à une situation où le financement des postes de la Mission Locale relève pour tout ou partie de la réalisation d'objectifs euh ben, on n'est quand même dans des sacrées incertitudes quoi. Mais c'est vrai que, je veux dire on nous l'a annoncé, et le gouvernement passe, on va de toute façon de plus en plus vers cette euh, comment dire euh, bah vers plus de, plus de contraintes par rapport à la réalisation de ces objectifs » (Directeur ML).

Toutefois, les inquiétudes concernant l'évaluation dans les missions locales ne traduisent pas un refus pur et simple de l'évaluation, car nos interlocuteurs souhaitent mieux connaître les effets des dispositifs qu'elles mettent en œuvre. Par exemple, une responsable de Mission Locale regrette que le logiciel Parcours 3 ne permette pas de garder la trace des jeunes de plus de 25 ans et de tenter de savoir ce qu'ils sont devenus.

5.5. Une évaluation diversement perçue par les acteurs

L'évaluation apparaît diversement perçue par les acteurs, qui à la fois reconnaissent son rôle d'apprentissage et regrette le poids qu'il fait peser sur leurs pratiques.

La reconnaissance de la nécessité du contrôle et de l'apprentissage

Les personnes interrogées mettent fréquemment en avant le bien-fondé de l'évaluation, mais avec des arguments qui peuvent être très différents.

Un premier argument renvoie plutôt à la nécessité de contrôler l'utilisation faite de l'argent public et de contrôler au moyen d'indicateurs pertinents que les objectifs sont atteints. Selon un directeur d'ALE par exemple, « la notion de résultat elle est présente, rassurez vous, elle est présente au quotidien, vous payez des impôts donc elle est présente au quotidien » (Directeur ALE). Dans cette perspective, peu d'acteurs s'opposent à l'évaluation.

Un deuxième argument renvoie non pas au contrôle mais à l'apprentissage permis par l'évaluation. Celle-ci est alors vue comme un moyen de s'approprier le résultat des actions menées, d'en tirer des leçons pour comprendre les raisons pour lesquelles une action a réussi ou non et pour ne pas renouveler les erreurs du passé (voir encadré).

L'évaluation pour partager les expériences, tirer « des enseignements » et éviter de reproduire les erreurs

Une directrice de Maison de l'emploi insiste sur l'importance de l'évaluation. Après avoir rappelé les indicateurs mobilisés pour évaluer l'activité de la structure, elle souligne que l'évaluation n'est pas seulement un instrument de contrôle mais une façon de s'approprier et de partager le résultat des actions menées, et regrette que ces évaluations ne soient pas systématiques :

« [Q]uand il y a une action qui est mise en place, pour la formation dans la métallurgie ou je ne sais pas quoi, bah qu'est ce que ça a donné, est ce qu'on a eu du mal à avoir du public, pourquoi on a eu du mal à avoir du public, est ce qu'il y a eu des abandons en cours d'actions, à l'issue qu'est ce que ça a donné, est ce que les gens ont trouvé un emploi, un emploi dans la qualification dans laquelle ils se sont formés, euh, je trouve qu'on n'est pas assez, il y a des évaluations, mais je trouve que ce n'est pas systématisé, ce n'est pas partagé. Ce qui fait que, comme quand même les individus ils changent, ils bougent, bah ils partent avec une partie de leur savoir. (...) C'est pas tant dans le but de contrôler, c'est pas ça, mais je pense qu'on a des éléments à en tirer pour des actions. Vous voyez il y a une action qui a été mise en place il y a 3 ou 4 années, on ne sait même plus quand, dans la métallurgie pour les femmes. On entend dire que ça n'a pas été une réussite, c'est-à-dire qu'il y a qu'une femme qui aujourd'hui travaille dans ce domaine là. Et bien pourquoi donc ? Parce qu'en amont on n'avait pas assez travaillé avec les entreprises et qu'en fait elles étaient pas prêtes à accueillir des femmes - parce qu'elles ont eu toutes leur diplôme ? (...) Donc c'est pas dans le but de dire, ah ça n'a pas marché, c'est de se dire si on doit la reproduire, là, dans le bâtiment ou dans l'agriculture, ou je sais pas quoi, il y a des enseignements à en tirer, et des écueils à ne pas reproduire quoi » (Directrice MDE).

Pourtant, les avis de nos interlocuteurs sont partagés sur l'évaluation et la manière dont elle oriente leurs pratiques.

Troubles dans l'évaluation : brouillage du sens du travail et mise en concurrence des équipes

Plusieurs des acteurs interrogés suggèrent que l'évaluation et le contrôle sont de nature à brouiller le sens du travail des conseillers – qui ne consiste pas au fond à atteindre des objectifs et à obtenir une prime, mais à placer les demandeurs d'emploi, quelles que soient leurs difficultés. En particulier, dans certaines Missions Locales ou ALE, des responsables de structure semblent éviter de traduire les objectifs de placement qui leur sont assignés dans l'évaluation du travail des conseillers, comme si ces objectifs étaient en réalité contre-productifs ou susceptibles d'empêcher les conseillers de faire leur métier ou de lui donner un sens (voir encadré).

L'évaluation contreproductive ? L'avis de directeurs d'ALE

Ainsi, selon un directeur d'ALE : " [l'évaluation] est présente fortement sur le management dans les agences, après il faut faire en sorte que ça ne devienne pas non plus le leitmotiv de la façon de manager ; dans mon cas, même si les agents ont des primes sur certains résultats, le cœur du métier c'est pas d'atteindre des résultats, notre métier c'est le placement, que les gens qui viennent nous voir trouvent un emploi et que ceux les plus en difficultés soient ceux qui en trouvent aussi » (Directeur ALE).

De la même manière, pour une directrice d'ALE, l'évaluation est chronophage et risque d'empêcher de mener des actions de long terme : « Je sais bien que le fait que le suivi mensuel nous prenne beaucoup de temps alors que c'est quand même... parce que en même temps, euh, moi je vois au niveau de mes conseillers, que ça a du sens le travail qu'ils font, de voir aussi une vision de longue haleine. Il ne s'agit pas de faire des objectifs pour des objectifs, il s'agit de construire quelque chose sur le fait que la gestion de portefeuille demandeurs et entreprises, on l'a construite correctement, c'est comme ça qu'on va avancer. Et tant pis si... enfin je le vois plutôt comme ça, tant pis si certains objectifs on ne peut pas les atteindre parce qu'ils ont du mal à évoluer... et ben on les atteindra pas tant pis, ça va être mon problème je veux dire. Mais euh... enfin ce ne sera pas celui de mes équipes, moi je veux qu'ils... enfin qu'on construise quelque chose, qu'ils travaillent bien et puis faire le maximum pour atteindre ceux qui nous paraissent le plus cohérent » (Directrice ALE).

Enfin, l'évaluation peut conduire à des incohérences dans certaines structures, où elle peut mener les équipes à se faire concurrence pour réaliser leurs objectifs respectifs, comme dans le cas d'une Plate-forme vocations de l'ANPE, qui pour réaliser son objectif, enregistre comme demandeurs d'emploi placés des demandeurs d'emploi accompagnés par les conseillers d'une équipe Industrie, qui devraient eux-mêmes les comptabiliser comme placés, concurrençant de fait les conseillers concernés (voir encadré).

Une concurrence entre équipes sur les chiffres du placement à l'ANPE

Dans une Plate-forme de vocations l'activité, conçue comme partie intégrante de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi, consiste à mener des entretiens de recrutement par simulation pour et en partenariat avec des entreprises qui recrutent. Cette activité est fortement cyclique, et dépend des entreprises qui utilisent cette méthode pour recruter. Comme les responsables d'équipes professionnelles, la responsable de la Plate-forme se voit fixer des objectifs quantitatifs, qui portent non seulement sur le nombre d'évaluations réalisées mais aussi désormais sur les placements :

« Alors, moi, personnellement, en tant qu'animatrice d'équipe, j'ai des objectifs. Ils me sont fixés en début d'année euh, qui sont des objectifs à la fois quantitatifs, donc sur des... tout simplement le nombre d'évaluations réalisées, sur 2007 il y a même eu un nombre de placements en fait qui vient se... qui n'étaient pas en jeu sur 2006 mais qui viennent en jeu sur 2007 (...) ».

Or cet objectif de placements met en concurrence la Plate-forme vocation avec les conseillers de l'équipe professionnelle avec laquelle elle travaille, et conduit la Plate-forme à enregistrer des « placements via l'informatique » qui devraient être enregistrés par les conseillers de l'équipe professionnelle, et ainsi à les concurrencer et leur « piquer leurs chiffres » :

« Il y a des notions, je vais pas rentrer dans les détails mais il y a des notions d'enregistrement de placements via l'informatique et euh... qui sont normalement faits par les conseillers des équipes professionnelles, puisque ce sont eux qui ont les offres d'emploi, bon, il y a eu euh, un petit couac là qui fait que euh, que ce qu'on a fixé comme objectif ne paraît absolument pas atteignable, euh, a priori. Je ne suis pas la seule donc il y a des choses qui sont remontées et à mon avis il faut faire, enfin la DG et la direction régionale ANPE euh, se mettent d'accord pour se caler sur quelque chose de... sur un vocabulaire commun. Sinon oui c'est, on m'a fixé, en termes de placements, je vous avais parlé de 300 sur 2006 et on m'a demandé d'en faire 600 sur 2007. Euh, ça me paraît pas complètement aberrant dans la mesure où sur 2006, comme je vous expliquais, à mon avis l'activité a été essentiellement centrée sur le deuxième semestre et que donc là, vu les commandes qu'on a, euh, on est parti pour euh... pour faire des recrutements vraiment, avec les entreprises et donc si tout va bien euh, bon après effectivement la conjoncture je ne la maîtrise pas, ça devrait euh, c'est faisable. Après c'est une question de vocabulaire, on parle de placements informatiques ou de placements dans l'entreprise. (...) [Placement informatique], ça veut dire qu'on fait le boulot à la place des conseillers et des opérationnels et qu'on leur pique leurs chiffres, voilà, donc une mise en concurrence, voilà sur quoi on est depuis quelques semaines et donc qui... qui pollue un petit peu, je dirais, les relations, alors s'il y a bien des gens avec qui il faut qu'on soit en bonnes relations c'est bien nos collègues des équipes professionnelles ANPE, voilà. Donc c'est en cours de règlement, hein, j'ai bon espoir... [rires] » (Responsable Plate-forme de vocation).

De ce point de vue, l'exemple de l'évaluation de l'accompagnement mené par les nouveaux opérateurs (opérateurs privés de placement, OPP) de par l'ANPE et ses prestataires (cap vers l'entreprise, CVE) illustre bien les aléas de l'évaluation et la manière dont elle peut perturber le travail des conseillers, qui n'en comprennent pas toujours le principe.

L'évaluation du dispositif OPP - CVE

Les dispositifs OPP(opérateurs privés de placement) et CVE (cap vers l'entreprise)¹³⁶ donnent

¹³⁶ « Cap vers l'entreprise » est un dispositif nouvellement mis en place (janvier 2007) qui, par ses principes, se rapproche des méthodes utilisées par les opérateurs privés (un conseiller ANPE se voit affecter un portefeuille réduit d'une soixantaine de demandeurs d'emploi, charge à lui d'employer tous les moyens qu'il jugera opportun pour un retour à l'emploi stable dans les délais les plus rapides possibles). Nous reviendrons ultérieurement plus en détails sur

un exemple particulièrement intéressant d'évaluation institutionnalisée : l'évaluation du CVE a été organisée dès sa conception au moyen d'une affectation plus ou moins aléatoire des demandeurs d'emploi dans les trois dispositifs que sont les OPP, le CVE et l'accompagnement dit traditionnel, afin d'évaluer leur efficacité comparée – et l'efficacité comparée des opérateurs privés de placement, et partant de l'ANPE et ses prestataires. Un outil baptisé OCC (Outil de Constitution de Cohortes) a été conçu pour cette évaluation par le CREST¹³⁷ à la demande de l'ANPE et de l'UNEDIC. Cet outil vise à mesurer le risque de chômage de longue durée et à orienter les demandeurs d'emploi présentant de réelles difficultés de retour à l'emploi (dont le risque est donc estimé « fort » et classés en parcours de type 3) vers un des deux nouveaux dispositifs d'accompagnement renforcé (OPP ou CVE). Il s'agit également à répondre aux critiques récurrentes quant au risque d'écémage lié à la progression de l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés auprès d'opérateurs privés. Selon l'un de ses concepteurs, cet outil de constitution de cohorte est construit à partir d'une table de probabilité tenant compte de certaines caractéristiques attachées à la personne (en fait, il semble que 2 critères soient mobilisés pour discriminer les demandeurs d'emploi : indemnisé/non indemnisé et flux/stock). Ainsi, cet outil distribue de façon aléatoire les demandeurs d'emploi « classés » en parcours 3 entre les différentes solutions envisageables au niveau du territoire : opérateur privé de placement (OPP) pour les demandeurs d'emploi indemnisés ; dispositif cap vers l'entreprise (CVE) ou autres formes d'accompagnement « classique » pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non (voir encadré).

ce dispositif.

¹³⁷ CREST : Centre de Recherche en Economie et Statistique, Département de la recherche de l'INSEE.

CVE, OPP et « accompagnement traditionnel » à la « moulinette » de l'évaluation automatisée

Un responsable de l'ANPE explique le dispositif d'évaluation : « L'ANPE a eu une volonté assez forte qui a été de dire : il s'agit que l'on évalue le dispositif CVE, parce que quand même une de nos particularités, c'est de lancer des tas de dispositifs, de ne jamais prévoir en amont l'évaluation et donc après d'avoir des tas de difficultés quand il s'agit d'évaluer le dispositif. Et donc là-dessus, peut-être poussé par la concurrence des opérateurs privés, l'ANPE a dit, on va mettre vraiment un dispositif d'évaluation, celui qu'on va confier à l'externe (le CREST) (...). Et l'UNEDIC dit : nous allons faire la même chose sur les OPP, et puis pour qu'il n'y ait pas de difficulté, nous prenons le même laboratoire. Pour une fois, c'était une bonne idée ! Donc a été mis en place ce que vous appelez OCC, ce que l'on a appelé, en interne, une moulinette qui permet une affectation aléatoire des populations entre CVE, l'OPP UNEDIC ou un dispositif d'accompagnement traditionnel. Et donc, un conseiller, à son poste de travail, a une moulinette informatique dans lequel, il a un demandeur d'emploi dont la distance à l'emploi a été estimée comme forte et qui est de ce fait en Parcours 3 et qui doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement. Le conseiller va entrer l'identifiant du demandeur d'emploi dans sa moulinette OCC, et l'outil va lui donner l'affectation du demandeur d'emploi de façon aléatoire. Mais, il y a des critères, par exemple OPP, on accepte des demandeurs d'emploi indemnisés, donc l'outil lui-même va aller regarder dans le fichier demandeurs d'emploi, dire il est indemnisé donc il peut bénéficier d'OPP. Donc, je vais avoir dans ce cas-là 3 choix : il (le demandeur d'emploi) peut aller en CVE, parce qu'on peut avoir des demandeurs indemnisés en CVE, il peut être en OPP ou il peut être en accompagnement standard. Et donc l'outil va proposer une réponse au conseiller. Si le demandeur d'emploi n'est pas indemnisé, mais qu'il a une distance forte à l'emploi, l'outil va choisir entre CVE, puisqu'on accepte tous les demandeurs d'emploi, et l'accompagnement traditionnel. En revanche, il ne peut pas aller en OPP (...). Tout est communiqué au CREST pour que l'évaluation soit faite » (Responsable au niveau national à l'ANPE).

Comme le résume un autre responsable interrogé, « c'est la machine qui propose quels sont les DE à qui on propose le dispositif Cap Vers l'Entreprise, un accompagnement par un OPP ou un accompagnement 'classique' ».

Toutefois, le dispositif d'évaluation se heurte en pratique à des difficultés : en principe, les demandeurs d'emploi inclus dans les effectifs ont accepté le principe d'un accompagnement renforcé. Comme le résume un conseiller : « *a priori*, les demandeurs d'emploi sont volontaires pour suivre un accompagnement ou bénéficier d'un accompagnement...Après, il appartient au collègue qui fait l'entretien, qui va générer le positionnement sur l'accompagnement de relever l'adhésion de la personne sur la notion même d'accompagnement en sachant que, en fonction de ce que l'OCC déterminera comme structure, charge à lui de le placer sur un début de relais. Ce que nous avons mis en place à l'ALE de X, c'est un accueil d'une demi-journée, une sorte d'information collective qui va présenter ce en quoi va constituer l'accompagnement... et durant lequel on fait attention aussi à revalider les souhaits de retour à l'emploi durable, c'est-à-dire que les personnes cherchent bien un CDI ou au minimum un CDD de 6 mois minimum » (un conseiller positionné sur l'opération CVE).

Toutefois, il apparaît en réalité souvent difficile d'alimenter en demandeurs d'emploi volontaires l'outil de constitution de cohortes. En effet, ces derniers sont sollicités dès le premier entretien pour un accompagnement renforcé, à un moment où ils sont rarement convaincus de la nécessité d'un tel accompagnement... qu'il est plus facile d'admettre après quelques mois de chômage et de recherches infructueuses d'emploi (voir encadré).

Heurs et malheurs de l'évaluation : la difficulté à susciter l'adhésion des demandeurs d'emploi et à alimenter l'outil de constitution de cohortes (OCC)

Le fait qu'il soit possible de prescrire presque immédiatement après le premier entretien une orientation en accompagnement renforcé peut poser un problème d'adhésion des demandeurs d'emploi concernés : « ce n'est pas toujours évident de mobiliser un demandeur d'emploi sur de l'accompagnement dès son inscription. Bien souvent, on se heurte à des discours de type 'oui, bon moi, je sais faire, moi je n'ai pas besoin de ça' (...) et c'est beaucoup plus évident quelque part d'utiliser la pratique de la recherche d'emploi qui nous permettra souvent à l'entretien du troisième, quatrième mois de rebondir sur le vécu que la personne aura eu sur la pratique de la recherche d'emploi pour lui faire admettre cette idée-là et recueillir effectivement son adhésion ; plus facile qu'au moment de l'inscription » (un conseiller positionné sur l'opération CVE)

Cette difficulté à susciter l'adhésion des demandeurs d'emploi à une orientation en parcours d'accompagnement renforcé dès le premier entretien est sans doute l'une des causes du problème de « sous-alimentation » de l'OCC dont nous ont fait part nos interlocuteurs.

Il s'avère en effet que les premières « remontées » sur l'outil de constitution de cohortes permettant une orientation vers l'un des trois parcours d'accompagnement renforcé, soulignent un problème d'alimentation des mesures. Au-delà de la question de l'adhésion des demandeurs d'emploi, ce problème serait dû à une sous-estimation du stock dans le « paramétrage » de l'OCC. Comme le souligne l'un de nos interlocuteurs : « le problème c'est que la variable stock est minimisée et qu'il n'y a pas suffisamment de flux [nouveaux inscrits] pour approvisionner les dispositifs ». (...)

« C'est l'équipe du CREST qui a la main sur le paramétrage de l'outil, c'est-à-dire qu'ils peuvent mettre des paramètres dans les affectations, ils peuvent décider à des moments donnés de mettre plus vers les OPP, de mettre plus vers CVE, *etc.*, selon les cohortes qu'ils veulent avoir... et nous même de temps en temps, on râle parce que suivant les paramétrages qu'ils mettent, on peut saturer un dispositif, ou pas le saturer, enfin... et donc les unités téléphoniques nous remontent le discours : 'ouais, le paramétrage, c'est de la merde, on s'en sort pas ! Tout par vers... *etc.*' Ils [le CREST] nous expliquent que pour des raisons d'évaluation statistique, enfin *etc.*, ils ont modifié les paramétrages, ce que le réseau dit 'on n'en a rien à foutre nous ! Laissez nous travailler !' Mais, en même temps, c'est des contraintes qui sont difficiles à faire accepter, mais si on voulait pour une première fois avoir une évaluation la plus rigoureuse possible, les dispositifs, en tout cas l'équipe d'évaluateurs nous oblige à... » (Responsable au niveau national à l'ANPE).

Au-delà du problème d'alimentation de l'OCC, qui ne serait que transitoire, selon la direction de l'ANPE, et lié à la nouveauté de l'outil d'évaluation, le dispositif d'évaluation apparaît perturber le travail des conseillers, parce qu'elle modifie leur façon de faire (proposer un accompagnement renforcé dès le premier entretien) et parce qu'elle les dépossède de leurs prérogatives professionnelles en orientant les demandeurs d'emploi automatiquement et à leur place, selon des critères qui ne leur apparaissent pas transparents (voir encadré).

Des conseillers sceptiques et dépossédés de leurs prérogatives professionnelles par l'évaluation automatisée

On peut noter une forme de scepticisme chez les conseillers que nous avons interviewés. Le principe de distribution aléatoire (terme de loterie) est parfois remis en question : « C'est une loterie informatique soi-disant 'neutre' mais programmée comment... ? ». Selon un conseiller, les chômeurs sont répartis « selon des critères qui pour beaucoup nous échappent », il se considère ainsi dépossédé de sa fonction : « on n'a pas le choix, les gens passent à la moulinette informatique et donc nous on rentre le numéro de l'identifiant, on appuie sur le bouton et puis cela nous dit où ils vont ».

La méconnaissance du principe de fonctionnement de l'outil laisse aussi la voie ouverte à toutes formes de supposition : « en gros ce que j'ai retenu : si le DE a encore plus de 300 jours d'indemnisation, il est orienté vers un OPP (en général mais pas systématique), et s'il a moins de 300 jours, il reste suivi ANPE via CVE » (conseiller en ALE).

La direction générale de l'ANPE a connaissance de la réticence d'une partie des conseillers. Elle l'attribue à un manque d'information sur la portée de l'évaluation mais aussi au très fort sentiment de perte de contrôle des conseillers sur leur activité d'expertise : « Alors, c'est une moulinette qui ne sert en fait qu'à l'évaluation, qui a été très mal vécue par les conseillers, enfin peut-être mal expliquée, parce que le conseiller il en a rien à foutre que... c'est très difficile de faire passer dans la tête d'un conseiller qu'il y a une nécessité d'évaluation. Lui, son problème, c'est que le demandeur d'emploi qu'il a en face de lui, c'est qu'il arrive à lui trouver une solution, et quelque part, l'outil OCC, voulu par l'équipe d'évaluateurs, a été vécu par les conseillers comme un outil qui quelque part réduisait la capacité du conseiller en terme de prescription. 'Ce n'est plus moi qui décide (...), c'est l'outil OCC qui quelque part se substitue à moi' (...) OCC, cela les a complètement perturbés ! Complètement ! Ils nous disent 'vous nous cassez les pieds ! Laissez nous travailler dans la relation avec le demandeur d'emploi, on ne comprend pas du tout que vous ayez été mettre des outils informatiques d'affectation du demandeur d'emploi, en dehors de la prescription que moi je fais en tant que professionnel !' » (Responsable au niveau national à l'ANPE).

Les pratiques d'évaluation apparaissent en définitive ambivalentes pour les acteurs : ils les considèrent à la fois comme légitimes car elles permettent un apprentissage (s'appropriation des effets de la mise en œuvre d'un dispositif) et un contrôle de l'usage des dispositifs (et des financements) publics. Toutefois, elles apparaissent aussi de nature à brouiller le travail au quotidien : d'une part une focalisation trop grande sur le taux de retour à l'emploi pourrait se faire au détriment de l'exigence d'équité et de service public, voire même au détriment de l'efficacité de l'action ; et d'autre part le souci d'efficacité peut se traduire par une mise en concurrence implicite des services ou des conseillers, chacun essayant d'améliorer ses résultats... éventuellement au détriment de ceux des collègues.

Au total, la manière dont se sont diffusées les pratiques d'évaluation dans le secteur de l'accompagnement traduit à la fois un souci de rationalisation des dispositifs et des intermédiaires mais aussi un souci de responsabiliser les acteurs (chômeurs, intermédiaires de l'emploi). Cette tendance soulève plusieurs questions : Tout d'abord, celle de la responsabilité de l'emploi – est-ce que ce sont l'État, les chômeurs, ou bien les conseillers à l'emploi qui sont en définitive les responsables de l'emploi ? Ensuite, la question de l'équité et celle des missions imparties au service public de l'emploi : comme le montrent les entretiens, les objectifs d'efficacité peuvent aller à l'encontre d'autres objectifs centraux du service public de l'emploi, notamment celui de l'équité, voulant que les demandeurs d'emploi soient tous accompagnés vers l'emploi, y compris (et même surtout) ceux qui connaissent le plus de difficultés sur le marché du travail.

6. Conclusion

Cette deuxième partie a eu pour objet de donner une approche socio-institutionnelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de ses acteurs.

Nous avons tout d'abord appréhendé l'extension et la généralisation des pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France comme une forme d'activation des chômeurs qui ne rompt pas réellement avec la stratégie française en matière de dépenses pour l'emploi. Il ne s'agit ni d'une activation libérale révélatrice d'un désengagement massif de l'État, ni d'une activation social-démocrate dans laquelle l'effort public est conforme à l'idée selon laquelle les pouvoirs publics sont responsables de l'emploi. La France conserve un positionnement intermédiaire, reposant au début des années 2000 sur un compromis (l'accompagnement se met en place dans une période où les conditions d'indemnisation des bénéficiaires du régime d'assurance chômage connaissent une légère amélioration), qui s'est avéré fragile, et sur un espoir de croissance (économique et de l'emploi)... rapidement déçu.

L'analyse du nouveau dispositif d'accompagnement et de sa mise en œuvre dans quelques structures enquêtées montre que le développement de l'accompagnement des chômeurs a en définitive contribué non seulement à responsabiliser les chômeurs (dont les droits et devoirs, ainsi que les sanctions encourues, ont été redéfinis) mais aussi à responsabiliser les intermédiaires de l'emploi, et tout particulièrement les conseillers à l'emploi de l'ANPE. Si ces derniers considèrent que la mise en œuvre d'un accompagnement (ou suivi) généralisé des demandeurs d'emploi a permis une personnalisation des relations et une réduction des délais, ils estiment également avoir eu à faire face à l'afflux des demandeurs d'emploi qu'ils devaient accompagner... et à une (sur)charge de travail.

La généralisation de l'accompagnement s'est accompagnée d'évolutions du secteur de l'accompagnement et du service public de l'emploi, en sorte de mieux coordonner ses interventions, mais aussi d'étendre son périmètre à de « nouveaux » acteurs, mis en concurrence et animés d'une logique marchande. De nombreux travaux ont en effet souligné la complexité et la segmentation de ce secteur, source d'inefficience, et les changements introduits (notamment le dossier unique du demandeur d'emploi, le guichet unique, le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic) visent bien à rationaliser le secteur et à en faciliter l'accès aux demandeurs d'emploi. Sur le terrain, nous avons observé quelques effets de ces évolutions du service public de l'emploi. En particulier, nous avons montré comment dans ce contexte de mise en concurrence accrue des acteurs, certains (à commencer par l'ANPE) s'efforcent de nouer des partenariats afin d'organiser la concurrence entre les prestataires et de mieux coordonner les interventions. Concernant le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic, des expériences menées dans des maisons de l'emploi montrent que ce rapprochement est possible, mais soulève de nouvelles questions touchant au partage du travail entre les institutions ainsi qu'à leurs métiers et à leurs missions. A l'heure actuelle, force est de constater que le secteur de l'accompagnement demeure en France complexe et segmenté, et le débat qui se cristallise aujourd'hui sur la fusion entre l'ANPE et l'Unedic tend à éclipser la question essentielle, celle de la cohérence de la politique d'emploi et de la coordination de ses intervenants dans leur ensemble.

Pour finir, nous nous sommes penchés sur les pratiques d'évaluation des politiques de l'emploi et de ses acteurs qui se sont diffusées dans la période récente, et tout particulièrement dans le contexte actuel de la généralisation de l'accompagnement et des transformations du

service public de l'emploi. La diffusion de ces pratiques traduit bien une quête de rationalisation des interventions (et financements) publics. En ce qui concerne le dispositif français d'accompagnement dans son ensemble, les évaluations tendent à montrer que ses effets sur l'emploi demeurent limités. Quant aux évaluations des changements introduits dans l'organisation du service public de l'emploi, compte tenu du caractère récent des évolutions elles sont en cours en France. A l'étranger, les évaluations les plus citées sont celles qui, dans une perspective libérale, tendent à mettre en avant l'efficacité des incitations monétaires et de la logique concurrentielle ; toutefois ces évaluations comme nous l'avons noté ne font pas l'unanimité et leurs conclusions apparaissent fortement tributaires du cadre d'analyse retenu. Ce qui a plus particulièrement retenu notre attention dans ce rapport, ce sont les effets de la diffusion des pratiques d'évaluation sur le terrain, et de la mise en avant de l'objectif du taux de retour à l'emploi. Nos observations montrent que ces pratiques sont tout à la fois revendiquées par les acteurs car elles permettent des apprentissages, et relativisées dans la mesure où ces mêmes acteurs considèrent qu'elles sont de nature à brouiller le travail d'accompagnement au quotidien. En contribuant à responsabiliser les acteurs quant aux résultats obtenus en matière de retour à l'emploi, elles soulèvent surtout des questions : celle de la responsabilité de l'emploi (est-elle individuelle ? collective ? affaire publique ou privée ?) et celle de l'équité (dans quelle mesure le souci d'efficacité qui prévaut dans l'évaluation s'accommode-t-il d'une logique d'équité et de service public ?).

**TROISIEME PARTIE : PRATIQUES ET INSTITUTIONS ANCIENNES ET
CONTEMPORAINES DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE SECTEUR DES
PECHES MARITIMES EN BRETAGNE**

Annie Gouzien

1. Introduction

En tant que réalité sociologique l'accompagnement vers l'emploi peut être considéré comme une réalité ancienne. En effet, dans nombre d'univers productifs, et de façon idéal typique dans le milieu des pêches maritimes en France, le parcours professionnel des demandeurs d'emploi (DE) s'opère dans le cadre d'un accompagnement « *par le milieu* ». Toutefois, l'émergence de la notion dans le champ administratif des politiques publiques d'emploi, ainsi que sa constitution en objet scientifique, lui donne un contenu sensiblement différent davantage orienté vers la *gestion institutionnelle publique individualisée* des parcours d'accès à l'emploi et dans l'emploi.

Dans les politiques publiques, la problématique de l'accompagnement s'apparente plutôt à une problématique de la « *demande* » d'emploi. Les chapitres précédents ont largement démontré comment, à l'émergence de dispositifs de gestion individualisée des parcours des DE d'abord consacrés à des populations cibles en grandes difficultés, a succédé une extension à l'ensemble de la population des chômeurs, en raison d'un constat d'inefficacité des modes de gestion quantitatif des flux de demandeurs d'emploi ne permettant pas un suivi dans la durée. De ce fait, assez logiquement, l'objet de recherche « accompagnement vers et dans l'emploi » comprend principalement le champ professionnel diversifié des intermédiaires de l'emploi, sa structuration et ses dynamiques, ainsi que celui de ses usagers et bénéficiaires. Les modèles institutionnels de la problématique de l'accompagnement, dans une perspective de *demande d'emploi*, concernent donc principalement le demandeur d'emploi, son projet, ses pratiques, voire son environnement personnel, ainsi que les pratiques professionnelles et outillages institutionnels de cet accompagnement.

Or, nos recherches menées sur les dynamiques et structures d'emploi dans des secteurs économiques traditionnels en situation de fortes incertitudes et d'impératives mutations, nous ont permis de constater l'appropriation de cette problématique de l'accompagnement vers l'emploi par les acteurs de secteurs productifs en situation de pénurie de main d'œuvre. Dans les secteurs productifs traditionnels fortement réglementés comme celui des pêches maritimes, la pénurie de main d'œuvre paralyse véritablement l'activité car les autorisations de départ en pêche sont tributaires du respect de la « *décision d'effectifs* » de l'Administration des Affaires Maritimes. S'il manque un matelot c'est tout l'équipage qui doit rester à quai. L'appropriation par le secteur maritime des pêches de la problématique de l'accompagnement vers l'emploi dans une perspective de l'offre d'emploi (comment trouver les candidats, comment les stabiliser ?) nous a amené à nous interroger - de façon complémentaire à la problématique générale du projet de recherche davantage centrée sur les intermédiaires publics de l'emploi - sur les apports particuliers d'une problématique de l'accompagnement portée par un secteur productif mobilisé dans le renouvellement de ses viviers de main d'œuvre.

Trois hypothèses ont plus particulièrement structuré cette problématique complémentaire :

- Des secteurs productifs traditionnels en pénurie de main d'œuvre ont une pratique ancienne de l'accompagnement des salariés sous des formes endogènes propres au milieu et adoptent de ce fait des *postures d'appropriation de la problématique institutionnelle reposant sur des recherches d'ajustement avec les institutions externes* dont c'est la mission. Cette orientation est d'autant plus forte quand ces secteurs se trouvent confrontés à une crise de *l'auto reproduction* professionnelle qui exige d'eux la construction de connexions avec les institutions généralistes du marché du travail

comme le Service Public de l'Emploi.

- Le renouvellement des viviers de main d'œuvre suppose l'identification de flux de candidats susceptibles d'être intéressés (trouver les candidats) mais également un suivi personnalisé pour favoriser l'insertion professionnelle voire la fidélisation/stabilisation dans le secteur. Cet accompagnement individualisé suppose la construction d'un substrat relationnel (partenariat, réseau) qui supporte les pratiques d'accompagnement individualisé. Il interroge donc *les effets de maillage socio économique et institutionnel des pratiques d'accompagnement*. Il ne s'agit pas principalement de s'interroger sur les effets de ces pratiques sur les parcours des personnes en insertion ou sur les conduites professionnelles des intermédiaires en direction de ces dernières. Il s'agit plus précisément d'en comprendre l'effet sur l'environnement relationnel de la personne, dans les domaines socio-économique et institutionnel, ainsi que de saisir les significations sociologiques du développement de telles pratiques.
- La problématique adéquationniste n'est pas suffisante pour rendre compte des modalités de rencontre entre l'offre et la demande d'emploi dans les secteurs en pénurie de main d'œuvre. Fondée sur le postulat de l'adaptation, voire de la conformation, relativement unilatérale, de la demande d'emploi (les caractéristiques du chômeur mais aussi les modèles institutionnels des organismes publics du placement et de l'accompagnement) à l'offre d'emploi (les attentes des entreprises, les caractéristiques des cultures productives du milieu, les modes d'usage du Service Public de l'emploi par ces secteurs), elles n'offrent plus les conditions de sélection et de stabilisation des demandeurs d'emploi en raison de la diversité du profil de ces derniers dans un contexte d'affirmation durable du chômage structurel tendant à complexifier considérablement leurs trajectoires d'insertion professionnelle. Le paradigme interactionniste offre de meilleures ressources méthodologiques et théoriques pour comprendre les modes de construction des instances de médiation (Wuhl, 1996) que les différents acteurs du champ de l'emploi sont amenés à construire pour coordonner leurs actions et ajuster leurs modes d'intervention.

La thèse proposée ici est que l'usage et la mise en œuvre des dispositifs publics contemporains d'accompagnement s'inscrivent dans des processus d'adaptation d'un ordre institutionnel très ancien, traditionnel, particulier, confronté à des mutations profondes de son système productif et d'emploi. De ce fait les pratiques d'accompagnement, centrées effectivement sur une gestion individualisée des parcours des personnes, exigent des innovations institutionnelles aux différents niveaux de réalité sociale que sont les supports relationnels (les systèmes d'acteurs, les partenariats), les investissements de formes (outillages, dispositifs) et les cultures en jeu (normes, valeurs). Ces adaptations se jouent tout particulièrement dans les tentatives de connexions entre les institutions traditionnelles du secteur des pêches maritimes et celles plus globales de la société française comme le Service Public de l'Emploi. Nous nous proposons donc de présenter successivement les formes traditionnelles de « *gestion de l'emploi* » dans le secteur des pêches et notamment les pratiques traditionnelles d'accompagnement par le milieu (1), les facteurs de mutation et les innovations institutionnelles qui touchent son système d'activité et d'emploi (2) et enfin les apports particuliers de la problématique de l'accompagnement dans ces innovations institutionnelles (3).

2. Les formes traditionnelles de gestion de l'emploi et d'accompagnement par le milieu dans le secteur des pêches maritimes en Bretagne

La notion de « gestion de l'emploi » est comprise dans le sens large des conditions de reproduction professionnelle du secteur des pêches maritimes. En effet, cette fonction de gestion de l'emploi est faiblement autonomisée institutionnellement. Jusqu'à une période récente elle se trouvait étroitement imbriquée dans des institutions aussi diverses que les modèles sociaux d'activité et d'emploi de la pêche maritime (21), les organisations de gouvernance professionnelle des quartiers maritimes (22) et son système d'emploi-formation (23). De ce fait le secteur des pêches maritimes reste caractérisé par un fort particularisme culturel et institutionnel qui repose à la fois sur une segmentation interne de son univers socio productif et sur une relative clôture aux autres secteurs d'activité et à la société globale.

2.1. Modèles sociaux d'activité et d'emploi et gestion de l'emploi

La constitution d'un champ institutionnel spécialisé du placement a pour préalable l'établissement d'un statut salarial qui organise la séparation nette entre le détenteur des capacités productives capitalistiques (l'employeur) et le détenteur de la force de travail et des compétences (salarié) tout en les réarticulant dans le rapport salarial contractuel, fondé sur la subordination du salarié, toutefois contrebalancée par la construction historique des droits collectifs des travailleurs.

Dans le système des pêches maritimes françaises, les systèmes d'activité (les entreprises de pêche) et d'emploi (les équipages salariés) sont étroitement imbriqués, mais, toutefois, variablement, selon les segments de types de pêche et de métiers¹³⁸. On n'observe donc pas de façon aussi nette la traditionnelle césure qui oppose employeurs et salariés, offre et demande d'emploi. Ces deux champs sont, en général, faiblement séparés, sauf dans les gros armements, et les travailleurs peuvent passer assez facilement d'un statut à l'autre.

En effet, le système d'activité repose principalement sur une myriade de très petites entreprises à statut artisanal et de quelques PME composées d'armements en société. Dans le modèle artisanal d'activité, l'imbrication du système d'activité et d'emploi est liée au statut *d'armateur embarqué* du patron pêcheur à la différence des armements en société. Selon ce statut le propriétaire du bateau est aussi travailleur et fait donc partie de l'équipage. Ce statut hybride entre travail indépendant et salariat, est également renforcé du côté de l'équipage par le modèle associationniste de rémunération *du salaire à la part*. Il intéresse les membres d'équipage salariés au chiffre d'affaire du bateau en répartissant les risques, négatifs et positifs, liés au caractère aléatoire des prises, sur le propriétaire mais aussi sur ses salariés¹³⁹.

¹³⁸ Les pêches maritimes françaises sont classées en 4 genres de navigation qui distinguent la petite pêche journalière, la pêche côtière dont les bateaux peuvent s'éloigner jusqu'à trois jours des côtes, la pêche hauturière dont les bateaux pratiquent des marées de 15 jours et la grande pêche dont les marées vont au-delà des 15 jours de mer. A l'intérieur de ces GN on distingue les bateaux selon les techniques de pêche et les espèces pêchées qui correspondent aux différents métiers.

¹³⁹ Le salaire à la part répartit le chiffre d'affaire de la marée de pêche, après déduction des taxes diverses, de la part armement (amortissement du capital) et des frais communs (nourriture, carburant, parfois charges sociales) entre les membres d'équipage (patron armateur compris) selon une pondération (nombre de parts) prenant en

Ce statut hybride se retrouve également à l'échelle temporelle de la carrière des marins pêcheurs. La carrière typique en système artisanal est celle de l'installation qui inscrit l'accès au statut d'armateur en continuité avec celle du salarié. Tout armateur artisan a auparavant expérimenté les différents postes de travail du bateau comme simple membre d'équipage avant d'être le patron artisan. De la même façon, la grande diversité des métiers et des types de pêche selon le genre de navigation favorise la projection possible des membres d'équipage dans un statut futur de patron artisan.

Dans les armements en société, en revanche, la césure est nette entre l'armateur propriétaire et l'équipage. Le patron pêcheur est salarié. Toutefois le système à la part est préservé tandis que l'existence dans tous les ports où existent des armements en société, d'un segment artisanal des flottilles, permet aussi le passage d'une carrière de patron salarié sur les armements en société vers une installation artisanale. Dans ces systèmes fortement imbriqués entre activité et emploi, ou, dit autrement, entre entrepreneuriat et salariat, le marché du travail est un marché *professionnel* du travail dans lequel le principal critère de mobilité professionnelle est la réputation. Ce marché fortement polarisé tend à orienter les meilleurs marins pêcheurs vers les meilleurs bateaux c'est à dire vers ceux qui font les meilleures prises. On voit donc que la « gestion de l'emploi » dans le milieu des pêches maritimes est d'abord de type endogène et obéit aux normes professionnelles internes du milieu. Les modalités d'accès au marché du travail obéissent aussi à ces logiques endogènes. Si le système scolaire, on le verra, médiatise de plus en plus l'accès au métier, jusqu'à une période encore récente, l'accès au marché du travail dépendait pour l'essentiel de l'ancrage de cette économie dans les communautés de pêcheurs. Les cafés portuaires, l'espace du port, les « pontons » constituent encore assez largement les principaux lieux de recrutement et de rencontre entre l'offre et la demande d'emploi. Les processus d'orientation et de régulation de l'accès à l'emploi s'inscrivent dans les relations sociales et parentales de proximité. Ces logiques restent toujours extrêmement puissantes dans la gestion des relations d'emploi pour la population active établie mais s'affaiblissent pour les nouveaux entrants.

2.2. La gestion de l'emploi par les institutions de gouvernance professionnelle des quartiers maritimes : les bourses maritimes

Le système d'activité et d'emploi des pêches maritimes en France est fortement encadré nous l'avons vu dans les groupements sociaux primaires familiaux et de voisinage. Il dispose d'un second ancrage tout aussi fort et tout aussi ancien intervenant plus particulièrement dans son système de représentation professionnelle et donc de gouvernance : l'ancrage étatique.

L'origine historique de l'organisation étato-professionnelle des pêches en Comités Professionnels Locaux Régionaux et National réunissant des représentants de la filière pêche et ceux de l'Administration des Affaires Maritimes, est l'institution colbertiste de *l'Inscription maritime* qui soumettait les populations littorales à une obligation de service sur les navires royaux en cas de guerre. En contrepartie de cette obligation exorbitante du droit commun ces populations maritimes obtinrent un certain nombre de droits comme celui de la pension d'invalidité pour les blessés de guerre, qui donnera naissance à l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM). Il gère encore l'ensemble de la protection

considération la qualification du poste occupé (2 parts pour le patron, 1,5 pour le mécanicien, 1 part pour le matelot) .

sociale des marins. Ils obtinrent également des droits de pêche, favorisant le développement futur de cette activité professionnelle, pendant les périodes où ils n'étaient pas réquisitionnés.

Ces institutions professionnelles ont évidemment évolué s'émancipant progressivement de la tutelle des institutions militaires d'Ancien Régime pour adopter les cadres démocratiques régissant les corporations de métiers. Les Comités Locaux et National des Pêches Maritimes et des Elevages Marins ainsi que les organisations coopératives préservent ainsi une étroite imbrication entre représentants professionnels et représentants de l'Etat. Ces organismes paritaires rassemblent notamment à l'échelle géographique des Quartiers Maritimes les représentants, des pêcheurs élus sur listes syndicales, de la filière des pêches et des coopératives. Ils constituent les instances de gouvernance locale de la socio économie maritime des pêches et gèrent tout à la fois les aspects économiques sociaux et réglementaires de cette socio économie.

C'est dans ce cadre que prirent naissance les *bourses maritimes* du travail tenues par les permanents des Comités Locaux des Pêches Maritimes et des Elevages Marins assurant le rapprochement des offres et des demandes d'embarcation du quartier maritime. Elles ne rassemblent toutefois pas la totalité des déclarations puisque une autre partie peut aussi bien être déposée dans les locaux des Affaires Maritimes, dans les sièges des armements en société, pour l'emploi qui les concerne ou, de manière informelle, orale, dans les cafés et les commerces du port. L'ensemble de ces institutions constituant un ensemble extrêmement souple de *portage* des flux d'emploi des marchés portuaires en raison des multiples interactions unissant leurs acteurs respectifs entretenant entre eux des rapports d'interconnaissance où se mêlent les liens privés, sociaux et institutionnels.

2.3. Le système formation-emploi des pêches maritimes

Le système de formation constitue, avec le système d'activité et d'emploi et celui du placement, le troisième secteur de médiation de l'accès à l'emploi dans le milieu des pêches maritimes. Il inscrit dès son origine le modèle de l'*alternance* entre la formation en centre et la formation dans l'entreprise au coeur de son modèle de formation, tant pour la formation initiale que pour la formation professionnelle, contribuant ainsi à tisser des liens entre les acteurs du système d'emploi et du système de formation. Ce système de formation maritime est, de ce fait, original et son adossement au système d'Education Nationale est en définitive assez récent puisqu'il date de la Réforme Loquet de 1989.

Ses premières formes institutionnelles sont les écoles de pêche créées en 1897 à l'issue du congrès de 1895 de la Société de Sauvetage qui se déroule à St Malo. Jusqu'en 1941 elles sont communales et départementales et s'occupent de la formation professionnelle de marins et de leur éducation morale. Les communautés de pêche y jouent un rôle important. Ainsi, en 1936, le Conseil d'Administration de l'Ecole de pêche du Guilvinec rappelle au Préfet qu'elle est une école libre créée par les patrons du Guilvinec et de Léchiagat, afin d'affirmer son indépendance par rapport à l'école primaire (Biget, 1997¹⁴⁰). Elles sont dès leur origine étroitement reliées au système d'activité local ce qui permet de parler de systèmes d'activité d'emploi et de formation localisés (Gouzien, 2003¹⁴¹). Après 1941 les écoles de pêche se

¹⁴⁰ Denis Biget, Histoire des écoles de pêche maritime : contribution à une éthno-sociologie des populations littorales, Spézet Coop Breizh, 1997.

¹⁴¹ Annie Gouzien, « Dynamiques d'emploi et régulations locales pour une approche localisée des systèmes

transforment en écoles d'apprentissage maritime (EAM) sous l'impulsion de la Jeunesse Maritime Chrétienne (JMC) qui crée le Certificat d'Apprentissage Maritime de marin pêcheur (CAP). Ces EAM peuvent être créées à l'initiative de groupements corporatifs, d'associations déclarées de marins, de municipalités ou de chambres de commerce. L'AGEAM assure la gérance des écoles d'apprentissage maritime de 1946 jusqu'à l'adoption de la Réforme Loquet. Cette dernière permet l'établissement d'une véritable filière de formation initiale de pêche maritime en instituant des correspondances entre les niveaux de certification de l'Education Nationale et les brevets professionnels de la pêche. Jusqu'en 2006 cette filière de formation initiale est cependant limitée au CAP et au BEP. Elle est récemment complétée par la création d'un Bac Professionnel à la pêche maritime et pourrait être prolongée par le brevet de Technicien Supérieur.

Jusqu'à la Réforme Loquet, on peut considérer que l'ensemble du système de formation maritime repose sur un principe d'alternance entre formation et activité professionnelle qui fait de la flottille locale le débouché naturel des écoles d'apprentissage maritime. Chaque quartier dispose de son organisme de formation, souvent adapté aux spécificités productives des ports de pêche. Les écoles de pêche assurent la formation professionnelle de base des jeunes orientés vers elles par les communautés de pêche. Le principe d'alternance garantit une articulation d'autant plus étroite entre système de formation et système d'emploi que l'enseignement des matières professionnelles est fréquemment assuré par d'anciens marins pêcheurs. Un maillage serré de réseaux de relations issus des systèmes productif, scolaire et communautaire porte ainsi (accompagne) l'insertion professionnelle des jeunes entrants. Ce système d'alternance se prolonge dans le système de formation professionnelle continue. Le diplôme de formation initiale (CAM) est transformé en Brevet Professionnel de matelot qualifié à l'issue d'un temps de navigation. La poursuite de la carrière obéit au même modèle : pour gravir les échelons les marins pêcheurs repartent en formation continue afin d'obtenir un titre professionnel qui ne sera validé en brevet professionnel qu'à l'issue d'un temps de navigation. La Réforme Loquet diversifie et étoffe les diplômes de formation initiale. Le temps de formation se rallonge considérablement (3 ans pour le CAP contre 9 mois pour le CAM, et 2 ans pour le BEP) et le temps d'apprentissage se réduit aux stages à bord des bateaux de pêche. La socialisation scolaire en EAM l'emporte sur la socialisation professionnelle sur le tas, toutefois le principe d'alternance est préservé. Le système de formation professionnelle continue se maintient en l'état.

On peut donc dire que, jusqu'à la période plus récente des dix dernières années qui vont exiger des adaptations institutionnelles, l'entrée dans le secteur maritime correspond, tout particulièrement pour la marine marchande et dans une moindre mesure aussi pour la pêche, à une entrée dans un marché fermé (Paradeise, 1982¹⁴²) qui obéit à un ordre de progression hiérarchique et pyramidal. On ne peut y faire carrière qu'en ayant obtenu l'ensemble des brevets de la filière pont ou machine ce qui rend très difficile les échanges avec les autres secteurs professionnels tant à l'entrée du secteur des pêches maritimes pour les salariés des autres secteurs, qu'à la sortie pour les marins pêcheurs qui se réorientent professionnellement car ils ne peuvent, ni les uns ni les autres, obtenir de correspondance pour les brevets ou

d'activité d'emploi et de formation à la pêche maritime », in CEREQ, G. Podevin (coord.) *Le secteur des pêches maritimes*, Paris, La Documentation française, 2003

¹⁴² Catherine Paradeise, Françoise Vourch, « la marine marchande : du système corporatiste au système occupationnel. Extension et segmentation du marché du travail maritime », in *Travailleurs des transports et changements technologiques : résultats des recherches en sciences humaines*, colloque de Versailles, palais des congrès, 1-2-3- Juin 1982, p.223-237.

diplômes obtenus. L'affaiblissement des processus d'auto reproduction du milieu des pêches maritimes à partir des années 70-80 interpelle la capacité du secteur des pêches maritimes, et plus précisément ses divers systèmes localisés de formation, d'activité et d'emploi, à s'ouvrir à la société globale pour se renouveler.

3. Mutations socio-économiques du secteur des pêches maritimes et innovations institutionnelles supports de l'accompagnement

L'économie des pêches françaises a été confrontée historiquement à de multiples crises se traduisant par des quasi disparitions de métiers et mêmes parfois de quartiers maritimes. Son instabilité tient à la fois à des phénomènes structurels et conjoncturels (31). Trois facteurs contribuent plus particulièrement aux profondes mutations qui le touchent depuis l'après guerre et qui s'expriment avec plus de force depuis la dernière crise de 1994 : les mutations socio économiques liées à l'ouverture des marchés dans le cadre de la construction du marché unique, l'affaiblissement des systèmes productifs localisés et des communautés sociales support de l'économie ainsi que l'inadaptation de son système de formation. Ces mutations socio économiques ont produit des adaptations institutionnelles qui vont permettre le développement d'initiatives innovantes favorisant la construction de dispositifs d'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi (32).

3.1. Les mutations socio économiques du secteur des pêches maritimes

Différentes crises économiques ont émaillé l'histoire des pêches françaises en général et celle des pêches bretonnes en particulier. Depuis l'existence d'une pêche professionnelle, les communautés de pêche ont dû s'adapter aux fluctuations de la ressource halieutique notamment en reconvertissant leurs flottilles vers d'autres espèces et d'autres métiers sous peine de voir leurs quartiers périliter comme ce fut le cas pour le quartier de Camaret dans les années 70, faute d'avoir reconverti à temps sa flottille langoustière. Depuis la dernière guerre un autre contexte perturbe les équilibres socio économiques portuaires : celui de l'adaptation des pêches maritimes à une économie ouverte instituée dans le cadre de la politique commune des pêches (PCP). Ces politiques publiques vont avoir des effets majeurs sur les systèmes productifs localisés. Elles vont dans un premier temps soutenir, voire doper, l'activité¹⁴³, puis administrer une réduction et une fermeture du système d'activité en adoptant une politique de limitation des capacités de pêche en vue d'adapter l'effort de pêche aux stocks halieutiques jugés sur-exploités. D'autres évolutions, démographiques et sociologiques, relativement indépendantes des effets économiques des politiques publiques sur les systèmes productifs localisés interviennent. Le processus d'auto reproduction professionnelle s'affaiblit en raison de la diminution de la taille du secteur primaire qui lui fournissait ses viviers de main d'œuvre d'une part et de l'attractivité d'autres secteurs professionnels plus proches des normes moyennes de la société globale d'autre part. Cet affaiblissement de l'auto reproduction professionnelle se traduit notamment par une moindre captivité des communautés maritimes dans le secteur professionnel et par l'inadaptation de son système de formation nécessitant des transformations institutionnelles.

L'impact des politiques publiques françaises et européennes sur les quartiers maritimes

¹⁴³ Plan de soutien à la pêche industrielle dans les années 70 puis à la pêche artisanale dans les années 80,

Paradoxalement, compte tenu de l'image d'interventionnisme public qui était durablement celle de la France dans l'arène européenne, les pouvoirs publics français interviennent tardivement dans leur soutien au secteur national des pêches maritimes comparativement à l'Allemagne et aux Pays Bas¹⁴⁴, premiers partenaires de la construction européenne. Les premières crises françaises liées à la mondialisation des marchés de la pêche alertent les professionnels et les pouvoirs publics sur ces distorsions de concurrence et débouchent sur les politiques nationale et européenne de soutien à la modernisation du secteur. La crise de la pêche industrielle en 1970 débute dans le quartier boulonnais et aboutit à un plan public de soutien à la pêche industrielle. En 1980 une seconde crise touche la pêche industrielle et diffuse vers la pêche artisanale dont les cours sont également atteints. La vulnérabilité de la pêche industrielle à cette mondialisation des marchés pousse les pouvoirs publics français et européens à soutenir alors aussi la modernisation de la pêche française artisanale. Ces deux plans ont des impacts notables sur les quartiers maritimes bretons notamment cornouaillais¹⁴⁵

La crise des années 93-94, est à la fois une crise de la ressource halieutique, des marchés et de la rentabilité économique des armements. Les effets conjugués des faillites d'entreprises et de la fermeture du secteur produit une diminution drastique du système d'activité et d'emploi proche de 50% sur les vingt dernières années (Gouzien, 2005¹⁴⁶). Le tissu socio-économique de l'activité artisanale des pêches cornouaillaises se déchire par endroits. Cela se traduit par une rupture de l'équilibre territorial et une tendance à la polarisation¹⁴⁷. La diminution des flottilles et la rupture de la répartition équilibrée dans l'espace se traduit aussi par un affaiblissement des systèmes productifs localisés.

¹⁴⁴ Ces derniers, dont l'économie des pêches est très concentrée, intégrée industriellement et fortement subventionnée depuis longtemps, se trouvent en position de force pour porter une politique de libéralisation des marchés halieutiques qui dessert le secteur maritime des pêches françaises en raison de son caractère massivement artisanal, peu soutenu publiquement et offrant des produits dont la qualité est peu prise en compte dans un marché mondial dominé par les produits de masse.

¹⁴⁵ Le premier plan contribue à établir le profil semi industriel chalutier et industriel thonier de Concarneau dont la flottille était jusque là composée d'une multitude des sociétés de quirataires. La modernisation des flottilles se traduit par une concentration des armements et par l'adoption d'un profil semi- industriel pour la flottille hauturière concarnoise (navires de 33 m). Ce premier plan oriente également le quartier de Douarnenez vers un profil chalutier et thonier. Lors du second plan, l'ensemble des quartiers maritimes cornouaillais se saisissent de l'opportunité que constitue le soutien public à la pêche artisanale. Ils créent des outils coopératifs comme les ASSIDEPA et les coopératives d'armements pour élargir la base de l'entrepreneuriat artisan. Mais c'est surtout le quartier bigouden du Guilvinec avec l'ensemble de ses ports qui s'affirme comme locomotive du mouvement de création d'une flottille de pêche hauturière artisanale le propulsant premier quartier artisan de France.

¹⁴⁶ Annie Gouzien, « Pêche maritime en Bretagne sud. Identités socio économiques de quartier et construction territoriale », in *Cahiers de l'ARS*, N° 2, UBO, p. 14-29

¹⁴⁷ La rupture la plus sévère touche le port de Douarnenez. Durement affecté par la faillite de l'Armement coopératif finistérien dont les bateaux sont acquis par les armements concarnois et lorientais, il ne peut empêcher la désertion des hauturiers artisans vers les ports bigoudens. La rupture de trajectoire du port d'Audierne est plus ancienne que la crise de la pêche. Il perd ses flottilles hauturières dans le milieu des années 80. Elles rejoignent alors le port de Douarnenez. Le port d'Audierne renégocie toutefois, du fait de la force de ses communautés sociales et de la mobilisation de ses structures professionnelles, une reconversion réussie vers la petite pêche. Le quartier bigouden résiste particulièrement bien à la crise et bénéficie du processus de polarisation mais au prix d'une concentration de ses armements hauturiers artisans qui le rend aussi plus vulnérable à des délocalisations massives produites par les ventes d'armement. Les faillites d'entreprises ont permis le renforcement d'armements en société tant privés que coopératifs sur ce segment particulier des 16-25 m correspondant au bateau artisan hauturier type. Le quartier de Concarneau préserve un profil équilibré à dominante industrielle mais avec un affaiblissement de son segment hauturier semi industriel.

L'affaiblissement de l'organisation des quartiers maritimes en systèmes productifs localisés

Des ruptures d'équilibre socio-économique touchent les quartiers maritimes et les segments de pêches et de métiers à l'intérieur de ces quartiers. La diminution pour certains d'entre eux, de la diversité des espèces offertes sous criées, affaiblit leur force commerciale. La réduction des flottilles a des effets directs sur le tissu socio-économique portuaire et toutes ses institutions. Le tissu coopératif portuaire tend à se réduire même si les principales coopératives se maintiennent (Gouzien, 2007¹⁴⁸). La majorité des ports préserve leurs criées mais dans des conditions d'équilibre difficiles pour certains d'entre eux. Il en va de même pour le mareyage, les conserveries locales et les autres industries annexes qui se répartissent variablement entre les quartiers. Le système de formation a également fait l'objet d'une rationalisation et d'une répartition principale entre les quartiers : la formation initiale dans le cadre du Lycée Maritime du Guilvinec et la formation professionnelle continue dans le cadre du Centre Européen Pour la Formation Continue Maritime en Bretagne sud. Mais ces répartitions territoriales ne cadrent pas toujours bien avec les pratiques de formation professionnelle des marins pêcheurs issus des cultures portuaires propres et contribuent parfois aussi, faute de coopération suffisante entre les acteurs des différents quartiers, aux dysfonctionnements des mécanismes de reproduction professionnelle.

L'affaiblissement des communautés sociales supports de l'activité des pêches et l'inadaptation du système de formation

L'activité de pêche artisanale a toujours été dépendante de l'existence ancienne de communautés littorales, fréquemment pluriactives, circulant de façon très fluide entre les différents secteurs primaires, industriels et tertiaires, au gré des fluctuations de l'activité. La préservation de la catégorie des « Gens de mer » gérée initialement par l'Inscription Maritime puis par l'Administration des Affaires Maritimes qui lui succède a probablement contribué à fixer ces populations sur le littoral et à faciliter leurs circulations à l'intérieur du secteur¹⁴⁹. Ainsi les nombreuses crises récurrentes qui ont émaillé l'histoire des pêches maritimes se sont toujours traduites par l'alternance de mouvements de désaffection des populations littorales¹⁵⁰ s'orientant vers des secteurs adjacents, maritimes ou non, et d'attraction quand la relance économique se réaffirmait, comme ce fut le cas dans les années 60 avec le développement de la pêche chalutière. De ce point de vue la situation actuelle d'affaiblissement des flottilles et de pénurie de main d'œuvre n'est pas totalement inédite. En revanche ce qui l'est davantage c'est le processus de vieillissement démographique de ces zones territoriales, notamment celles situées le plus à l'Ouest de la Cornouaille, ainsi que le mode d'accès au secteur qui,

¹⁴⁸ Annie Gouzien, « les coopératives maritimes dans la dynamique de territorialisation de la socio économie des pêches cornouaillaise », in Xavier Itçaina, Jacques Palard, Sébastien Ségas (Dir), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes, PUR, 2007

¹⁴⁹ Le développement de la flottille des ligneurs de bar et des fileyeurs du quartier d'Audierne illustre bien cette mobilité interne aux gens de mer puisque ces flottilles sont en bonne partie issues de la reconversion professionnelle d'anciens marins de la marine marchande licenciés économiques lors de la crise de leurs compagnies dans les années 80

¹⁵⁰ La pêche maritime française connaît une profonde désaffection dans les années 30. Il s'en suit une grande enquête menée par le révérend père Le Bret et la naissance des Jeunesses maritimes chrétiennes (JMC) ainsi que du Secrétariat Social Maritime d'où est issu le centre d'études et d'action sociale maritime (CEASM) ; Dans les années 70 le rapport GERC débouche sur le plan de soutien public à la pêche artisanale.

comme pour tous les autres secteurs économiques, exige de plus en plus la médiation du système scolaire.

Le vieillissement démographique et la diminution de la population active primaire réduisent de plus en plus les chances d'auto-reproduction professionnelle de ces secteurs. Le modèle de la transmission familiale du père vers le fils s'affaiblit tandis que les lycées maritimes peinent de plus en plus à recruter de futurs marins pêcheurs malgré le renforcement de sa filière de formation. Autant dire que jusqu'à la création du Bac Professionnel, la formation maritime ne pouvait constituer une filière de formation attractive, dont les titres auraient pu être négociés à l'extérieur du secteur, pour tous les jeunes issus de ce milieu qui, dans les années 70-80, établissaient leurs stratégies d'orientation professionnelle. La démocratisation scolaire a indéniablement été un facteur de moindre enfermement des jeunes issus du milieu maritime dans ce secteur. Elle les a rendus moins captifs du secteur d'origine, mais à contrario, la faible valorisation scolaire de cette filière de formation (« *si tu ne travailles pas à l'école, tu deviendras pêcheur* ») jusqu'à une période récente, a contribué sans doute à une déperdition de vocations maritimes de jeunes qui n'ont pas voulu arbitrer entre leur intérêt professionnel pour le secteur des pêches maritimes au détriment de la construction de leur capital scolaire. La mise en place du Bac Professionnel, les projets d'établissement de passerelles entre le système de formation maritime et les autres secteurs d'activité ainsi que le dispositif de validation des acquis de l'expérience proposés notamment dans le cadre du CEP Pêche (CEREQ, 2003)¹⁵¹ devraient favoriser l'ouverture du secteur maritime tant à l'entrée en direction de populations non issues du milieu qu'à la sortie pour ceux qui ne souhaitent pas passer toute leur vie dans le secteur des pêches maritimes.

3.2. Les innovations institutionnelles supports de l'accompagnement : Descriptif des dispositifs

Nous parlerons ici des innovations institutionnelles les plus récentes dans le domaine de l'emploi et notamment celles relatives aux pratiques d'accompagnement. Nous avons déjà mentionné précédemment les modifications institutionnelles majeures comme le renforcement de la formation initiale et son adossement aux diplômes de l'Education Nationale favorisant l'établissement de correspondances entre marché du travail professionnel dans les pêches maritimes et marché du travail global en se fondant sur la certification scolaire. Le problème central qui pousse aux innovations institutionnelles, globalement depuis la dernière crise de la pêche, même si les problèmes étaient perceptibles auparavant, est le problème de pénurie de main d'œuvre qui touche le secteur des pêches maritimes, avec des variations toutefois selon les métiers et les quartiers maritimes (Gouzien, 2005)¹⁵². Les tentatives de résolution de ce problème vont donner lieu à de multiples initiatives en rapport avec les spécificités locales des quartiers maritimes. Celles ci vont se déployer dans différents domaines :

- Le domaine de la formation initiale avec la relance du CAP par apprentissage,
- Le domaine de la formation professionnelle continue avec la création du CIN puis du CIP et enfin du contrat de professionnalisation,

¹⁵¹ CEREQ Bretagne, Gérard Podevin (coord) *Le secteur des pêches maritimes*, Paris, la Documentation française, 2003.

¹⁵² Annie Gouzien, « Pénurie de marins et carrières professionnelles à la pêche maritime », in *L'observatoire des droits des marins*, Journées d'étude 2004, Nantes les 22 et 23 janvier 2004. Observatoire des droits des marins.

- L'articulation entre le système d'activité et les dispositifs d'insertion et de formation professionnelle avec les groupements d'employeurs en pêche côtière et en conchyliculture,
- Le domaine du placement et de l'insertion professionnelle avec des recherches d'établissement de connexions entre les Bourses Maritimes des CLPMEM et le Service Public de l'Emploi notamment l'ANPE,
- La coordination de la relation formation-emploi portée par les Comités Professionnels du nord et du sud de la Bretagne ou par des structures coopératives.

Toutes ces initiatives ont pour caractéristiques de mettre au centre de leurs pratiques la question d'une gestion individualisée des parcours professionnels des entrants dans le secteur des pêches maritimes.

La relance de la voie de l'apprentissage et l'idée d'une mutualisation des besoins en recrutement des patrons armateurs dans le cadre d'un groupement d'employeurs

Les pratiques d'alternance école/entreprise sont constitutives de la formation initiale maritime, nous l'avons vu, puisque l'établissement du premier diplôme professionnel en 1975, le CAM, obéissait à cette logique. L'obtention du brevet de matelot qualifié ne se réalisant pour le jeune détenteur du CAM qu'après un temps assez prolongé d'embarquement de pêche durant lequel il avait le statut de mousse (d'apprenti) avec une rémunération inférieure à une part (rémunération type du matelot). Cette rémunération pouvait toutefois varier selon la performance au travail du mousse en fonction de son degré d'implication dans le collectif de travail. Dans ce cas l'ensemble de l'équipage définissait le pourcentage de part octroyé en fonction de sa productivité. Avec la Réforme Loquet ce temps d'apprentissage sur le tas disparaît mais s'y substituent en partie toutefois les stages pratiques¹⁵³ tandis que se rallonge le temps de formation scolaire. Une seconde incidence de la Réforme Loquet est le palier scolaire d'orientation des jeunes vers la formation maritime initiale. Contrairement aux CAP des autres branches professionnelles il s'opère à la fin de la 5ème ou de la 4ème et non de la 3ème contribuant à donner à la formation maritime initiale un rôle d'accueil plus prononcé d'élèves en difficultés scolaires comparativement aux autres branches professionnelles. L'ensemble de ces éléments tendant à réduire la performance des Lycées Maritimes en matière de production de futurs marins pêcheurs professionnels.

« Nous sommes quasiment les seuls, un petit peu l'agriculture, à accueillir des jeunes à l'issue de la 5ème ou la 4ème des collèges, ce qui est atypique, puisque le premier palier d'orientation, c'est la classe de 3ème des collèges. Dans cette classe là, nous avons 24 jeunes, c'est la plus rempli et nous répondons autant à une motivation d'entrée dans le secteur qu'à une mission de rescolarisation des publics qui fuient le collège. Certains d'entre eux nous échappent, parce que la rescolarisation de ces jeunes là est une mission particulière. Ils s'en vont ou ils sont renvoyés ou bien ils démissionnent... certains vont renoncer à ce métier suite aux premiers embarquements, donc en 2ème année, nous en avons moins !¹⁵⁴ »

Les tentatives d'ouverture d'un CAP par apprentissage vont d'abord être portées par la flottille chalutière semi-industrielle de Concarneau en 2002 particulièrement déficitaire en

¹⁵³ Stage pratique de 11 semaines la dernière année

¹⁵⁴ Interview du Directeur du Lycée Maritime du Guilvinec.

main d'œuvre. L'opération sera financée par le Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Bretagne (CRPMEM) via le Fond d'Action Formation des pêches maritimes et mise en oeuvre dans le cadre du Centre Européen pour la Formation Continue Maritime (CEFCM) de Concarneau. Les innovations pédagogiques consistent à tenter d'établir un rythme d'alternance formation/embarquement calqué sur les marées de ces bateaux hauturiers. Compte tenu des difficultés à organiser un rythme terre mer homogène sur l'ensemble de la flottille semi industrielle concarnoise (Gouzien 2003)¹⁵⁵ le CEFPM s'oriente vers des expériences d'individualisation de la formation des apprentis. La seconde expérience a lieu en 2004 dans le Lycée Maritime du quartier maritime de Paimpol et couvre géographiquement deux quartiers contrastés du point de vue des flottilles de pêche : celui de Paimpol à dominante de petite pêche et de pêche côtière et celui de St Brieuc qui comprend une flottille hauturière coopérative l'ACAMOR. La formation en centre est de 15 semaines et le rythme d'alternance est de 3 semaines en centre de formation suivi de 5 semaines d'embarquement (Le Treust N., 2007¹⁵⁶). Là aussi l'absence d'homogénéité des flottilles a obligé les promoteurs à faire des choix. Le recrutement en CAP d'apprentissage concerne surtout la flottille hauturière mais produit une réflexion sur l'emploi partagé entre côtiers dans le cadre des groupements d'employeurs.

« Le système de l'apprentissage, c'est un temps en mer, un temps à terre. Pour la formation obligatoire à terre, il était quasiment impossible de coupler le rythme de travail et de vie des hauturiers qui rentrent tous les 15 jours avec celui des côtiers qui rentrent tous les jours. Du coup, l'expérience s'est bien développée pour les hauturiers des Côtes d'Armor et par contre pour les côtiers, ça a moins bien fonctionné. Il fallait faire un choix entre un système et l'autre. Aussi, chez nous, l'idée se développe de faire des groupements d'employeurs pour les petits côtiers. Ils leur permettraient de se « partager » un apprenti tout en bénéficiant d'une souplesse administrative et favoriserait l'usage des dispositifs de formation en alternance, d'apprentissage ainsi que les contrats de professionnalisation qui vont devenir très importants¹⁵⁷ »

Cette formation est accessible uniquement aux jeunes déjà détenteurs d'un CAP dans une autre professionnalité, ce qui la rend complémentaire du CAP en formation initiale proposé par les lycées maritimes de Paimpol et du Guilvinec. Elle dure 1 an contre 2 ans en formation initiale. Elle constitue donc une ouverture et une recherche d'attractivité des flux de niveau V en provenance des autres branches professionnelles. Ces deux dispositifs contribuent au maillage de la socio économie des pêches en développant des partenariats réunissant des armements, des acteurs du système scolaire, des organisations professionnelles et des acteurs administratifs de l'emploi.

La création d'un titre d'entrée dans le secteur professionnel pour les demandeurs d'emploi : le CIN, le CIP et le contrat de professionnalisation

Le certificat d'initiation nautique (CIN) est établi dès 1992. Il s'inscrit également dans un objectif d'ouverture du secteur maritime (nautisme, pêche, marine marchande) à des

¹⁵⁵ Annie Gouzien, « monographie de Concarneau » in CEREQ, coord. Gérard Podevin, *Le secteur des pêches maritimes*, Paris, la Documentation française, 2003

¹⁵⁶ Nathalie Le Treust, *Le secteur des pêches maritimes et l'accompagnement dans l'emploi : les cas des quartiers maritimes de Paimpol et St Brieuc*, mémoire de Master 2, Université de Rennes 2, 2006-2007.

¹⁵⁷ Interview d'un permanent du Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins de Bretagne.

demandeurs d'emploi qui lui sont extérieurs tout comme le CAP en apprentissage. Il s'adresse aux demandeurs d'emploi sans titre maritime âgés d'au moins 20 ans. Il s'agit d'une formation courte de 8 semaines centrée sur les savoirs élémentaires de la navigation, de la sécurité à bord des bateaux et du travail dans un environnement maritime. Vers 2004 est créé à l'initiative de quartiers cornouaillais un certificat d'initiation pêche (CIP) prenant d'avantage en compte des compétences professionnelles utiles au métier de la pêche comme le ramendage. Enfin tout récemment en 2007, le CIN devient accessible, pour la pêche, par la voie d'un contrat de qualification à l'initiative de quartiers maritimes du Nord de la Bretagne sous l'appellation du contrat de professionnalisation (N. Le Treust, 2007). Ces contrats de professionnalisation sont financés par le FAF Pêche et Cultures Marines et suivis par une association loi 1901, Cap Avenir, créée dans le cadre d'un partenariat associant les Comités Locaux des Pêches et des Elevages Marins des quartiers de Paimpol et de St Brieuc et de la Coopération Maritime. C'est principalement par cette action que se développent les problématiques plus contemporaines de l'accompagnement dans le secteur des pêches maritimes.

Les classes de découverte de la pêche maritime en direction des jeunes des banlieues

Une autre expérience originale et audacieuse est menée par un professionnel des pêches administrateur du Lycée du Guilvinec en partenariat avec une association d'insertion du quartier du Val Fourré et du collège de Mantes la Jolie en région parisienne. Il prend appui sur des réseaux amicaux et interpersonnels pour proposer à des jeunes issus de familles immigrées de connaître le milieu de la pêche maritime guilviniste et plus largement cornouaillaise à l'occasion de classes découverte. Un voyage sera organisé pour les familles afin qu'elles prennent connaissance par elles-mêmes du milieu d'accueil. Suite à leur approbation le dossier est porté par les deux lycées breton et parisien. Suite au succès de l'expérience les acteurs envisagent de l'étendre en direction des quartiers urbains cornouaillais. L'innovation s'institutionnalise à travers l'usage du module de découverte de la vie professionnelle qui permet d'inscrire cette classe de découverte des métiers de la pêche maritime dans le programme des classes de 3^{ème}.

« On a accueilli une classe de 3^{ème} de Mantes la Jolie en classe de découverte. Une association de Mantes la Jolie avait fait un travail assez extraordinaire pour que les jeunes sortent du ghetto des communautés. Leur logique était de dire : « On ne peut pas amener des jeunes chez vous, si auparavant les parents n'ont pas été accueillis au lycée et ne l'ont pas vu ! » Donc un car de 50 personnes est arrivé ici 3 semaines avant, pour voir où ils allaient laisser leurs enfants ! Le car arrive, multicolore, sensationnel ! Des boubous, des africains, des arabes, des femmes voilées... non mais extraordinaire ! des mecs au chapeau, des mecs habillés tout en blanc (...) Les jeunes ont fait du bateau école, un peu de simulateur, un peu de ramendage, un peu de voile l'après midi, de la découverte du milieu marin ! Après, Camille a rencontré Yann l'animateur pour instituer ça de façon régulière, routinière, pour des quartiers de proximité comme Quimper, Brest, Lorient, enfin des villes bretonnes dans lesquelles il y a aussi des quartiers en difficulté ... des gens qui pourraient peut-être découvrir, s'intéresser à ça et ainsi on a institué un module découverte d'entreprise dans les classes de 3^{ème} ¹⁵⁸ ».

¹⁵⁸ Interview Directeur du lycée maritime du Guilvinec.

Les connexions entre les Comités Professionnels des pêches maritimes et le Service Public de l'Emploi

Les marins pêcheurs ont traditionnellement peu recours aux services de l'ANPE. Ils font davantage appel, nous l'avons vu, aux multiples ressources institutionnelles et interpersonnelles du milieu. Cette distance est encore renforcée, en pêche artisanale, par l'absence d'indemnisation assurancielle du chômage. Les marins pêcheurs naviguant sur les bateaux artisans bénéficient uniquement de l'Allocation Spécifique de Solidarité. En revanche, Les armements en société cotisent à l'assurance chômage. Il n'est donc pas surprenant que la première initiative de rapprochement entre les bourses maritimes des Comités Locaux des pêches et les Agences locales pour l'emploi se soit établie dans un des ports cornouillais où était bien représenté ce segment de flottilles. Dès les années 90, un partenariat réunit dans un cadre conventionnel le CLPMEM, l'Administration des Affaires Maritimes et l'ALE de Concarneau, afin de se communiquer mutuellement les informations relatives aux mouvements de main d'œuvre, dispersées entre ces différentes institutions. L'expérience produit une spécialisation du placement pour le secteur des pêches à l'intérieur de l'ANPE d'abord dans l'agence locale de Concarneau et plus récemment dans celle de Pont l'Abbé pour l'Ouest Cornouaille. En 2007 cette initiative est élargie à l'ensemble de la Bretagne et donne lieu à une convention réunissant les instances régionales des Comités Professionnels et de l'ANPE. Elle vise à susciter la coopération partenariale entre le SPE et l'ensemble des partenaires du monde professionnel de la pêche dans l'ensemble des quartiers bretons.

Les tentatives et projets d'institutionnalisation d'une coordination emploi-formation pour le secteur des pêches maritimes

L'ensemble de ces initiatives trouve un point d'aboutissement dans la réflexion relative à l'établissement d'une fonction spécialisée de coordination de la relation formation emploi pour le secteur des pêches. Cette fonction existe comme fonction généraliste dans le cadre de l'Administration du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Différents acteurs du milieu des pêches se sont mobilisés pour contribuer à assurer cette coordination sectorielle ou pour inscrire la question de son existence dans l'agenda public. On peut citer de façon non exhaustive le projet présenté dans le cadre des Assises régionales de la pêche par le CLPMEM du Guilvinec intitulé « un conseiller emploi-formation en Finistère pour la filière pêche » ainsi que les pratiques en œuvre dans le cadre de l'Association Cap Avenir pour la Bretagne nord. A mentionner également la fonction d'Observatoire de la relation formation-emploi assurée par le FAF Pêche et Cultures Marines en tant qu'Organisme Paritaire Collecteur Agréé pour l'ensemble du secteur qui pourra contribuer, à l'avenir, à la production et à la diffusion des informations statistiques nécessaires au suivi de cette relation.

4. Apports de la problématique de l'accompagnement dans ces innovations institutionnelles

L'accompagnement par le milieu constituait jusqu'à un passé récent le mode traditionnel d'insertion professionnelle des nouveaux entrants dans la socio économie des pêches maritimes. On peut le rapprocher d'un mode d'organisation et de développement économique assez typique conceptualisé par différents courants des sciences sociales et économiques sous les notions de districts marshalliens (Beccatini 1992¹⁵⁹, Bagnasco, Triguilia, 1988¹⁶⁰), de systèmes productifs localisés, de systèmes incubateurs (Pecqueur, 1989, 2007¹⁶¹). Son mode d'organisation tient à l'ancrage profond de ses logiques économiques dans les communautés sociales primaires (famille, voisinage) et de proximité géographique (port, village). La notion de tissu économique, ou encore de trame, de maillage, restitue bien comment les logiques économiques « pures », celles de la calculabilité (Weber, 1995¹⁶²), se trouvent enchâssées dans des liens sociaux relevant d'autres régimes de légitimité, notamment celui du don et du contre don, de l'échange social, renforçant les rapports d'appartenance, de dépendance, de solidarité, des acteurs à leur milieu. Dans cette organisation économique, des institutions généralistes de la société globale, comme le Service Public de l'Emploi, peuvent se retrouver en situation de relative extériorité par rapport au tissu sectoriel dès lors que ce dernier assure le rôle des organisations spécialisées. Dans un contexte de mutation du secteur et notamment de pénurie de main d'œuvre, cette problématique de l'accompagnement par le milieu, même si elle se maintient, n'est plus suffisante. Se pose alors le problème des conditions de connexion des institutions internes et externes au secteur.

En situant la problématique de l'accompagnement principalement dans celle de la demande d'emploi, la démarche de recherche éclaire surtout une facette, celles de nouveaux modes de socialisation des demandeurs d'emploi à l'insertion professionnelle dans un contexte de forte imprévisibilité des marchés du travail exigeant autonomie, réflexivité, connaissance des « stocks de connaissance » et « outillages » propres à ce champ social et, capacité stratégique, restituée par l'importance accordée à la démarche de projet individuel d'insertion professionnelle. Situer la problématique de l'accompagnement dans celle de l'offre d'emploi, revient plutôt à interroger les formes institutionnelles des connexions s'établissant entre les institutions généralistes de ce champ et les institutions particulières des secteurs professionnels à l'occasion du développement des pratiques d'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi. Quels sont les effets, de tissage, de maillage, de ces dispositifs et pratiques d'accompagnement individualisé sur les institutions traditionnelles du secteur ? Il

¹⁵⁹ D. Beccatini,, « Le district marshallien : une notion socio économique », Benko G., Lipietz A. (Dir.) *les régions qui gagnent* Paris, PUF, 1992. p. 35-55.

¹⁶⁰ A. Bagnasco. et C. Triguilia, *La construction sociale du marché : le défi de la troisième Italie*, Cachan, Eds de l'ENS. Cachan, coll « sciences sociales » 1988.

¹⁶¹ Bernard Pecquert, *Le développement local : mode ou modèle?* Paris, Syros /alternatives, coll. Alternatives économiques, 1989. Pecquert B , « Le tournant territorial de l'économie globale », communication au colloque *Régimes territoriaux et développement économique* ; Science Po Bordeaux, pôle universitaire , 15-16 décembre 2005.

¹⁶² Max Weber, Chavy J. et Dampierre E., *Economie et société. Tome 2 : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*. Paris Pocket, coll agora. Les classiques. 1995

s'agit de saisir l'institution à l'état naissant (Berger et Luckmann¹⁶³), telle qu'elle se configure, dans un rapport d'encore étroite dépendance aux interactions de face à face, avant que ne s'établissent véritablement la modélisation et la normalisation des pratiques produisant des règles de conduite qui survivent aux acteurs qui leur ont donné naissance, correspondant à l'ordre institutionnel établi.

4.1. Accompagnement et partenariat dans une problématique de l'offre d'emploi

La problématique de l'accompagnement est surtout repérable dans les représentations courantes à partir de l'attention portée par les professionnels de ce champ au parcours individuel du demandeur d'emploi dans toute sa singularité. Elle interroge moins la question des *conditions relationnelles* de cette pratique c'est-à-dire : quel est le *substrat relationnel* nécessaire à l'accompagnement d'une telle diversité de pratiques liée à la singularité des parcours individuels. Bien entendu des institutions et des dispositifs existent mais on imagine bien que l'adaptation à la singularité des parcours suppose de multiples interventions pour garantir des passages, des passerelles, un maillage entre les différents champs institutionnels économiques et sociaux. Au cœur de la pratique de l'accompagnement se pose donc la question de la création d'un partenariat contribuant à étoffer l'espace social, à le mailler.

Composition du partenariat : un package de personne ressources

Dans le secteur qui nous intéresse la particularité de ce partenariat repose sur une pratique souple de l'inter institutionnalité administrative en relation étroite avec les représentants du secteur professionnel, soit dans le cadre de réunions « ad hoc » soit dans un cadre associatif ou encore en associant les deux. Les termes qui reviennent le plus fréquemment sont le travail « en symbiose », la réalisation de « package de personnes ressources en emploi formation insertion ». Les partenaires institutionnels associés dans ces différentes expériences sont, pour le projet de conseiller emploi formation en Sud-Finistère :

- Le Directeur du Lycée Professionnel du Guilvinec,
- Les responsables administratifs locaux et départementaux des Affaires Maritimes,
- La Direction Départementale du Travail,
- Les Présidents du CLPMEM et de la Commission formation du Guilvinec,
- Le Directeur du CEMPAMA, Centre local de formation dorénavant intégré à Agro Campus Beg Meil, composante de l'Ecole Nationale d'Agronomie décernant les titres d'ingénieurs.

¹⁶³ Berger et Luckmann reconnaissent trois temps au processus d'institutionnalisation : le premier s'applique à la *production humaine du social* par l'extériorisation d'intentions subjective correspondant à *l'état naissant des institutions* qui renvoie aux processus sociaux concrets qui sont à son origine ; le second est l'objectivation, il s'agit de la prise en compte de la société non plus comme production humaine (premier temps) mais comme *réalité objective*. Ce stade qui correspond à *l'ordre institutionnel* établi intervient quand se pose la question de la transmission du monde social à une nouvelle génération. Le troisième temps correspond à la phase de la socialisation c'est à dire au mouvement d'intériorisation du monde social par l'individu, à l'analyse de *l'homme comme production sociale*. Peter berger, Thomas Luckmann, La construction sociale de la réalité, Paris , Méridiens klincksieck, 1989.

- Le FAF Pêche et Cultures Marines
- La chargée de mission de Pesca Cornouaille, Association interprofessionnelle rassemblant des représentants du tissu de la socio économie des pêches cornouaillaises

En Bretagne nord, la structure qui suit plus particulièrement cette question du recrutement, de l'emploi et de la formation pour le secteur est Cap Avenir dont le conseil d'administration regroupe les principaux représentants du tissu socio économique des pêches du nord de la Bretagne comme le réalise aussi Pesca Cornouaille pour la Bretagne sud. Les démarches sont donc assez similaires. On peut rapprocher ce pacquage de personnes ressources de la constitution *des instances de médiation entre systèmes productifs et systèmes d'insertion localisés* (S. Wuhl, 1996¹⁶⁴). Elles rassemblent l'ensemble des acteurs pertinents sur un territoire afin d'établir une stratégie concertée de résolution des problèmes de la socio économie locale et plus précisément des questions d'emploi.

Ce partenariat stratégique s'étoffe ensuite en partenariat opérationnel avec la notion de tuteurs spécialisés chargés de la mise en œuvre des pratiques d'alternance. Leurs interventions s'inscrivent dans une relative interchangeabilité des rôles contribuant probablement à cet esprit de symbiose. Ainsi la mise en œuvre des dispositifs d'alternance dans le cadre du Lycée Maritime de Paimpol repose sur un triple tutorat composé d'un tuteur pédagogique (l'enseignant suit le jeune en apprentissage y compris lors des embarquements de pêche en étant présent sur les pontons lors du départ et du retour des bateaux) un tuteur plus social (l'animateur de Cap Avenir) attentif à lever tous les obstacles que rencontre le jeune dans sa démarche d'apprentissage, et les tuteurs professionnels sur les bateaux de pêche qui accueillent et encadrent le jeune lors de son embarquement. Le tuteur pédagogique suit de très près les conditions d'embarquement du jeune et sa formation à bord du bateau tandis que le tuteur social ainsi que les tuteurs professionnels interviennent dans la formation. Le tutorat professionnel des marins pêcheurs quant à lui est assez faiblement formalisé mais s'ancre dans une pratique très ancienne d'apprentissage sur le tas portée par les équipages.

« Le tutorat professionnel est très individuel. Quand je suis arrivé ici ... j'étais le nouveau directeur... il fallait venir voir sa tête ! Je m'excuse, mais c'est aussi comme ça. Donc, ils viennent, on discute, et l'idée qui animait l'équipe éducative c'était de faire une signature présentielle de la convention de stage pour avoir au moins une forme d'entretien avec le tuteur professionnel sans prétendre faire de formation de tuteur. Ils m'ont répondu « Ah, nous on est en mer, on pourra venir que pendant les vacances ! » qu'à cela ne tienne : « le 28 décembre, entre Noël et le premier de l'an, on ouvre les portes du lycée de 8 h à 12 h et vous venez ! » Donc, je fais une lettre ... « prière de répondre »... parce que j'ai déjà fait des réunions où j'étais seul et... zéro réponse ! J'ai annulé, Ils ont eu le temps, il y avait 1 mois pour répondre, mais bon ! C'est pas leur culture ! le FAF pêche, sur le contrat de professionnalisation aura des fenêtres pour former les tuteurs, je leur souhaite bon courage ! (rires). On n'y arrive pas, mais ... ils savent faire ! Parce que c'est l'usage !, On est sur l'usage ! On n'a pas de souci, ils savent faire ! Ils font attention, ils accueillent, ça se passe plutôt bien !¹⁶⁵ ».

Le dispositif est le même pour le Lycée du Guilvinec mais un peu moins complet puisque n'existe pas le coordinateur associatif emploi-formation et aussi un peu moins poussé dans les pratiques d'alternance puisque le tutorat s'applique à des formations classiques combinées

¹⁶⁴ Simon Wuhl, Insertion : les politiques en crise, Paris, Puf, 1996.

¹⁶⁵ Interview du Directeur du Lycée Maritime du Guilvinec

avec des stages pratiques.

Objectifs du partenariat

Les objectifs du partenariat sont de construire les connexions entre les institutions de la pêche et le SPE dans un double objectif d'accès du secteur des pêches aux flux quantitatifs des DE inscrits à l'ANPE et de mise en œuvre d'actions qualitatives discriminantes de ces flux. Une même préoccupation commune anime le partenariat de Bretagne sud et de Bretagne nord. En vue de favoriser l'accès des bourses maritimes aux flux de main d'œuvre des autres secteurs professionnels, ils cherchent des modes de connexion du marché du travail à la pêche maritime aux flux quantitatifs globaux des scolaires et des demandeurs d'emploi.

« Depuis que la convention cadre est signée, je ne sais pas s'il y a une relation de cause à effet mais je pense que oui, j'ai beaucoup plus d'appels : les Affaires Maritimes, la Maison de l'Emploi de Nantes, par exemple me téléphonent pour me dire « j'ai eu votre contact par les Affaires Maritimes... » Les Affaires Maritimes me téléphonent : « j'ai un patron et un marin dans le bureau qui sont intéressés, est-ce que vous pouvez faire signer un contrat de professionnalisation ». Vous voyez, ce n'est plus du bouche à oreille. Avant la convention cadre de l'ANPE, mon problème c'est qu'il fallait que j'arrive à convaincre le directeur de l'ANPE de St Brieuc à chaque fois et le message, il fallait que je le répète chaque fois. Là les agents en Bretagne sont au courant en temps réel. Ça peut être une directive et ça passe, et c'est déterminant. Je me suis dit, si on arrive à utiliser l'outil de l'ANPE qui est un gros outil, qui n'est pas forcément totalement adapté, mais c'est très puissant, je suis sûr qu'on va avoir des résultats »¹⁶⁶.

Différentes démarches sont envisagées : Associer des professionnels des pêches à une réflexion sur la codification des métiers retenus par l'ANPE qui reste extrêmement sommaire et permet difficilement de différencier les compétences attendues ; une information systématique auprès d'acteurs clés de l'orientation scolaire comme les conseillers d'orientation psychologues et les professeurs principaux de classe de 3ème afin de les former à la réalité des métiers de la pêche et de leur permettre ainsi de bien informer les élèves.

Une plus grande « captation » des flux quantitatifs ainsi obtenu, une certaine formalisation de la démarche partenariale se dessine, contribuant à définir des étapes et dans une certaine mesure à préciser des rôles.

- Démultiplier l'accès à l'information sur les métiers des pêches pour accroître les flux quantitatifs
- Affiner la codification des métiers pour mieux rapprocher l'offre et la demande
- Organiser des marées de découvertes, ou des marées test, pour confronter rapidement les candidats à la réalité du métier et déceler les conditions rédhibitoires à son accès (mal de mer par exemple).

« A St Malo, par exemple, les jeunes nous ont dit « Ah ! On n'y avait pas pensé (aux métiers de la pêche) » alors qu'ils ont les pieds dans l'eau. Les Missions Locales font leur métier mais, plus en amont, au niveau des centres de formation et d'orientations dans les lycées et collèges, la pêche et les cultures marines sont les deux seuls métiers qui ne sont pas identifiés. Alors je ne sais pas si c'est un logiciel ou un code qui n'entrent pas ...mais

¹⁶⁶ Interview du permanent de l'Association Cap Avenir

en tous cas, ils ne sont pas à disposition des élèves. On ne veut pas, nous, faire de tous les élèves des conchyliculteurs ou des pêcheurs, on veut simplement que sur 1000 élèves, il y en ait 8 qui sachent que ça existe. Donc le contrat de professionnalisation, quand on multiplie par 10 les contacts en 1 mois, c'est ça qu'il faut. Mais il ne suffit pas de codifier : si je vous demande quelqu'un pour piloter un chaland, il faut un diplôme spécifique, un permis spécifique, c'est un métier très particulier... l'ANPE n'a pas forcément la connaissance... en ayant des personnes ressource, on peut espérer... ils sont en train de faire le travail ... c'est très complexe, mais en tous cas, quand on n'a pas bien identifié les métiers, on ne recrute pas correctement. Le problème après, c'est qu'il faudrait une période transitoire d'essai des jeunes, qu'ils soient embarqués pour une journée en marée pêche ou même une journée sur le bateau école qui a été acheté par le Lycée de Paimpol, pour voir leur réaction. Le type qui est malade tout de suite, ce n'est pas la peine de monter un contrat si vraiment physiquement, il ne le supporte pas. Parce que par exemple, il y a des patrons, je leur ai présenté des apprentis 3 fois, trois fois ça n'a pas marché. Bon et bien le patron, il veut plus d'apprenti. »¹⁶⁷

- Et enfin réaliser un prototype de la démarche d'accompagnement avant d'avancer vers une formalisation de cette démarche.

4.2. Le rôle d'accompagnateur : coordinateur, facilitateur, régulateur, traducteur, assistante sociale

Les rôles d'accompagnement ou de tutorat sont en définitive multiples, nous l'avons déjà vu. Cette activité d'accompagnement existe déjà dans les institutions partenariales. Les tuteurs pédagogiques des Lycées Maritimes suivent les relations entre les professionnels des pêches et les jeunes en formation initiale (suivi de stages) ou en apprentissage (suivi du cahier d'apprentissage avec le tuteur professionnel). Elle se développe également dans le cadre de certains modules pédagogiques comme celui consacré au projet professionnel du jeune en cas d'installation. Ce rôle d'accompagnement et de tutorat est également virtuellement présent dans l'entreprise de pêche, mais son contenu reste très proche des pratiques traditionnelles du milieu. Est attendue de la part du jeune la capacité à « *faire ses preuves* » à « *crocher dedans* » plutôt que d'être l'objet de soins particuliers de la part de l'équipage. Les normes culturelles du milieu professionnel valorisent l'engagement, la motivation, la pugnacité, le goût du travail et de l'effort, l'autonomie.

Toutefois, la notion d'accompagnement prend un sens particulier quand il s'agit de suivre le parcours individuel d'un jeune dans le cadre d'un dispositif complexe fondé sur un multi partenariat comme c'est le cas pour les dispositifs en alternance dont Cap Avenir assure le suivi. La qualification de cette activité renvoie alors aux comportements et qualités particuliers qui sont attendus des acteurs intervenant dans des situations d'innovation, de production de formes « prototypiques », pré formalisées, c'est-à-dire intervenant typiquement dans des situations de production du social, du social en train de se faire (Berger et Luckmann, 1989). Les propos qualifiant la pratique professionnelle d'accompagnateur renvoient à quatre grands types de rôles qui sont aussi des qualités.

Un rôle de préservation, d'entretien, de portage et de stabilisation des liens

¹⁶⁷ Interview de l'animateur de l'Association Cap Avenir

partenariaux.

C'est celui qui concentre le plus d'énoncés et de tentatives de qualification dans les discours tenus sur la pratique. Il comprend :

- Un rapport complexe de symbiose, d'immersion, mais aussi de « holding » et de tractage du dispositif d'accompagnement

« J'ai l'impression d'être noyé dedans. Je suis immergé quoi ! C'est épuisant ! C'est tout ! J'ai pas d'autres qualificatifs que ça. Parfois je disais que j'avais l'impression de porter ça comme un âne qui tire une charrette et j'avais l'impression que si j'arrêtais, tout se déliterait. »

« Alors, le partenariat, c'est d'être partout tout le temps et au fait de tout ce qui se passe. Avec le Directeur, je l'appelle, on n'arrête pas de se téléphoner. Je suis avec les référents des Comités Locaux le plus possible, enfin fréquemment, à des réunions. Je ne vois pas d'autres façons d'institutionnaliser un partenariat que d'être là au moment où il faut y être. »

- L'incarnation « du liant du partenariat » qui renvoie à la nécessité d'une présence permanente, en situation, de l'accompagnateur

« C'est un milieu très spécifique qui demande une espèce de liant et de liant adapté aux situations. C'est une relation orale directe. Le patron signera un contrat s'il a quelqu'un en face qui lui explique ce que c'est ». »

- L'inscription dans les relations de face à face, avoir la confiance du milieu, tenir le lien

« Sans recenser, les gens savent : « Marcel cherche un marin, tiens il y a machin... » c'est du bouche à oreille, c'est très traditionnel et c'est le travail de Cap Avenir aussi, un travail extrêmement prenant où il faut avoir la confiance des gens, l'oreille des gens, si vous ne l'avez pas, ça ne sert à rien. Par exemple, on met les contrats de professionnalisation en place, mais si je ne vais pas faire remplir les contrats, arranger le rendez-vous entre le jeune et l'entreprise, si je ne suis pas le cheminement du contrat, ça s'égaye dans la nature. Il faut quelqu'un qui porte ça de A à Z et qui convainque les gens aussi. »

- La régulation, la médiation entre le milieu et ceux qui sont extérieurs

« Oui, régulateur, j'évite aussi les conflits, parce que à la pêche, c'est comme un feu de paille, si vous avez une personne qui n'est pas de confiance, ou que vous faites une bêtise... Quand ça va bien, personne n'en parle. Quand ça va mal... tout le monde le sait tout de suite. Vous pouvez faire exploser une politique d'insertion professionnelle en une journée ! il faut connaître les gens. Si quelqu'un par exemple de l'ANPE, maladroit, ne connaissant pas trop le secteur ... Lors de mon hospitalisation pendant 1 mois, il n'y a pas eu un seul contact. Les gens n'osaient pas appeler à l'ANPE. Je leur ai dit (à l'ANPE) il vaut mieux mettre mon portable et mon nom. »

- La facilitation, être un accoucheur

« Mon métier ? Je dirais facilitateur, coordonnateur, huile dans les rouages... j'avais trouvé le terme coordonnateur ou coordinateur... régional. animateur, c'est bien mais vous allez animer quelque chose qui est en gestation. Il n'y a rien à animer... c'est dans le vide. Il faut aussi fixer des axes, nouer et renouer des liens. »

- Le travail de terrain, de défrichage

« La seule façon pour que ça marche, c'est ce que je vous disais... à chaque fois, c'est du travail de terrain, prenant, ingrat et frustrant souvent parce que y'a pas mal de perte de candidats ».

Ce rôle nécessite notamment d'intervenir lors de chaque risque de rupture du parcours c'est à dire là où le substrat relationnel n'opère plus. Il s'agit bien d'assurer la *reconnexion de ce substrat relationnel*, de le remailler, là où pourraient apparaître des « trous ».

« L'accompagnement vers emploi, c'est du premier contact avec la personne jusqu'au moment où elle signe son contrat ; l'accompagnement dans l'emploi c'est toute la période où elle est dans son contrat de travail jusqu'au moment où elle est insérée professionnellement. C'est ce que je fais tous les jours mais j'ai pas une cartographie avec mission.... C'est le type qui m'appelle, il peut pas se déplacer, il a plus d'essence dans sa voiture, c'est aussi simple que ça. Je trouve une carte... il a pas d'argent... j'appelle la Mission Locale qui fait passer à la commission spéciale, lui obtient 200 € etc...Vous voyez, c'est trouver une solution à son problème aujourd'hui »

Un rôle de soutien social

« Je vous dis, je suis une assistante sociale qui ne dit pas son nom. C'est un public qui est déjà très particulier, pas forcément à chaque fois mais souvent, ce sont des gens qui sont déjà déstructurés, socialement, sans le savoir... Ils ne sont pas capables de venir à l'heure à un rendez vous, ils sont couchés quand vous allez sonner à 10 h chez eux. »

Un rôle d'innovateur, de créateur, de bricoleur

« Inventer en permanence des solutions, Alors, c'est pas du système D, mais c'est pareil, c'est à la fois un inconvénient et un avantage. Dans ce milieu, il faut être capable, comme les pêcheurs eux-mêmes, de trouver des solutions. J'essaie de trouver des solutions à votre problème. Pour quelqu'un qui a fait de la théorie pendant des années, ça m'étonne, mais après 3 ans comme ça, c'est ce que je vous réponds ... ça n'a pas de forme, c'est au jour le jour et il faut s'adapter. C'est du bricolage. J'avais travaillé dans le Golfe Persique et c'est en rapport avec ce que je viens de vous dire là. Seuls les français étaient capables de travailler sur ces câbles ..., qu'on immergeait à 50 m et qui posaient des tas de problèmes,... par le système D. Les allemands étaient hyper rationnels...on avait affaire à tellement de problèmes que aucune nationalité n'était capable et c'étaient surtout les français qui acceptaient de faire ce travail là et qui en étaient capables... eh bien, c'est exactement la même chose. On ne peut pas le formaliser, l'écrire pour quelqu'un, il faut se jeter dedans et le faire. C'est du travail de terrain, coller aux réalités quoi »

Enfin un cœur de métier identifié comme celui de conseiller sectoriel pêche de la relation emploi-formation

« On va parler d'une politique concertée d'emploi formation mais si dans tel port, il n'y a pas les moyens, donc je pense qu'il faudrait aussi réfléchir à ça, un maillage qui tienne la route, des partenariats mais qui tiennent la route et puis qui s'adaptent à la réalité portuaire. »

4.3. Les outillages de l'accompagnement

Ces outillages peuvent être identifiés à partir des définitions juridiques, des investissements de formes, des différents rôles et à travers le degré de formalisation des pratiques.

Les définitions juridiques de l'accompagnement

La première formalisation de l'accompagnement vers et dans l'emploi réside sans doute dans sa définition juridique qui associe *l'accompagnement vers l'emploi* au statut de demandeur d'emploi ou de stagiaire de la formation permanente et *l'accompagnement dans l'emploi* au statut de salarié inscrit dans des processus d'insertion par alternance (Le Treust, 2007). L'accompagnement vers l'emploi des apprentis s'inscrit juridiquement principalement dans le cadre de l'interaction maître de stage/jeune et vise à vérifier l'acquisition des compétences. La définition de l'accompagnement dans l'emploi varie selon les dispositifs mobilisés. Dans le cadre du CAP en apprentissage, le tutorat est triple nous l'avons vu. Il comprend le maître d'apprentissage, voire l'équipage entier, le tuteur pédagogique et le tuteur régional. Pour le contrat de professionnalisation, la fonction tutorale n'est pas obligatoire. Pour les contrats aidés dans le cadre du dispositif RMI une étape de suivi est esquissée comprenant un diagnostic de la situation d'intégration tant pour le versant bénéficiaire qu'employeur, puis le soutien à la reprise d'activité dans le cadre d'un parcours emploi-formation qualifiant et enfin pour les 3 derniers mois, le suivi intensif en vue d'une sortie positive vers l'emploi. Cependant l'éclatement du modèle de l'emploi à la française (Friot, Rose 1996)¹⁶⁸ rend de plus en plus malaisée la distinction entre ces deux types d'accompagnement et cette progressive indistinction est encore renforcée par la loi du 4-5-2004 sur la formation professionnelle qui « inscrit la formation professionnelle continue dans la logique du parcours professionnel ». La formation professionnelle tout au long de la vie intègre les différentes phases que sont : l'information sur la validation des acquis de l'expérience dans le cadre d'un accompagnement individualisé, l'orientation et la formation.

Les investissements de formes, les rôles

Les innovations locales dans les Quartiers Maritimes ont contribué à produire, pour le secteur des pêches maritimes, des outillages des pratiques d'accompagnement et plus globalement de la coordination de la relation formation-emploi dont l'enjeu réside dans leur extension aux autres quartiers. On peut rappeler les pratiques dorénavant relativement instituées et ayant donc dépassé le stage de l'expérimentation :

- Le travail d'affinage du référentiel des métiers à la pêche entre les Bourses Maritimes et les Agences locales pour l'emploi,
- La participation aux forums des métiers des Lycées Maritimes et des Comités Locaux des Pêches et des Elevages Marins,
- La proposition d'une classe découverte des métiers de la mer dans le cadre des modules découverte de l'entreprise dans les classes de 3ème,
- L'établissement d'un document relais école-entreprise pour la validation des compétences acquises dans le cadre du contrat de professionnalisation,
- Le dispositif de transmission des entreprises artisanales articulé à la formation dans le

¹⁶⁸ Bernard Friot, José Rose, La construction sociale de l'emploi en France : les années 60 à aujourd'hui, Paris, L'harmattan, 1996.

cadre du Bac Professionnel Maritime,

- L'établissement de modules de recherche d'emploi pour diversifier les pratiques « porto portuaires » des marins pêcheurs en quête d'embarquements
- Et enfin la production d'une convention cadre entre les Affaires Maritimes, et les Comités Professionnels sous l'égide de l'ANPE légitimant l'établissement local dans les différents quartiers des « packagages de personnes ressources » constituant les relais partenariaux de mise en œuvre des pratiques d'accompagnement des parcours personnalisés.

« L'enjeu là c'était d'arriver à mettre en phase les professionnels et l'ANPE, donc, on a décidé de mettre en place des personnes ressources. C'est pas forcément chaque comité local, mais au moins dans chaque département, pour les structures qui le souhaitent, signer des conventions locales entre ALE et les Comités Locaux¹⁶⁹ »

Cette institutionnalisation s'appuie sur une modélisation des pratiques, sur une typification de l'action (Berger, Luckmann, 1989) qui est à l'origine de la production de rôles sociaux et de la spécialisation institutionnelle. C'est ainsi que peu à peu, dans la pratique d'accompagnement, on peut voir émerger des distinctions dans le tutorat (pédagogique, social, professionnel, etc.) et dans les autres fonctions intervenant dans l'accompagnement selon les appartenances institutionnelles consacrées (conseillers d'orientation et professeurs principaux de collèges par ex pour la question de l'orientation des flux scolaires vers les formations maritimes ; l'Administration des Affaires maritimes, les bourses maritimes, et l'ANPE pour la gestion des mouvements d'emploi et le rapprochement offre demande). Toutefois pour les rôles les plus récents et qui semblent incarner le plus les pratiques d'accompagnement l'enjeu réside justement dans la définition de ce rôle particulier, dans la modélisation formalisation des pratiques nécessaire à leur institutionnalisation.

La faible formalisation de l'action de stabilisation du réseau partenarial

Nous avons vu précédemment que l'essentiel des énoncés sur le rôle de l'accompagnateur des dispositifs d'accompagnement concerne justement sa faible formalisation/spécialisation. L'accompagnateur ou le coordinateur doit être partout à la fois, suivre l'action de A à Z, être le liant du dispositif partenarial, savoir bricoler, bidouiller, être dans le système D, pour préserver et conforter le *substrat relationnel* des parcours individualisés. En définitive on peut se demander si le rôle central de l'accompagnateur de dispositifs ne réside justement pas dans l'identification *des failles* du réseau partenarial et des parcours individuels pour à terme imaginer des types d'action dont l'institutionnalisation favoriserait un meilleur maillage du dispositif.

« Parfois des gens étaient embauchés et 3 mois après, le contrat n'était toujours pas là. Je l'avais remis au patron qui l'avait égaré, le jeune l'avait égaré, personne ne savait où était le contrat. Voilà, je dis que l'accompagnement ne pourrait pas se faire sans moi ! C'est un peu prétentieux de le dire, mais il faudrait effectivement l'institutionnaliser un petit peu. On peut l'institutionnaliser en utilisant l'expérience acquise pour essayer de trouver des relais permanents : que tel organisme fasse telle chose et fasse ce fameux travail de liant. Les Lycées Maritimes pourraient signer les contrats de professionnalisation, avoir quelqu'un qui soit compétent pour savoir ce qu'il faut mettre

¹⁶⁹ Interview de l'animateur de Cap Avenir

dedans. Les Affaires Maritimes pourraient informer directement le Lycée. L'ANPE pourrait transférer directement...je veux dire il y a toute une part de mon travail qui pourrait être reporté administrativement sur des secrétariats divers, mais n'empêche que là, on est dans un cadre prototypique si vous voulez. Je vous dis, il y a trois jours, je ne savais pas comment on remplissait un contrat de professionnalisation¹⁷⁰ »

L'établissement de fiches-actions en constitue des prémisses. Elles permettent de suivre l'accompagnement au plus près et de déceler les ruptures dans le substrat relationnel et institutionnel.

« Donc les fiches action... pour justement me libérer un peu... pour que le travail administratif puisse être fait par d'autres que moi ... ce qui n'empêchera pas que je sois là ponctuellement quand il faut y être. Il faut toujours ces contacts physiques directs, mais ça va permettre d'établir ces fameuses procédures, et de les formaliser en direction des partenaires : le Lycée Maritime peut faire ça, les Affaires Maritimes peuvent faire ça »...

4.4. Les ajustements entre mondes différents (valeurs, normes)

Inscrire la problématique de l'accompagnement vers et dans l'emploi dans une problématique de l'offre d'emploi, plus que de la demande, revient à interroger les modes de fabrication des substrats relationnels partenariaux et institutionnels qui soutiennent les parcours individualisés des bénéficiaires ou usagers des dispositifs d'accompagnement. Cette problématique a été appliquée à un milieu professionnel bien identifié et aussi bien particulier, celui des pêches maritimes, en situation de pénurie de main d'œuvre, et de ce fait, particulièrement intéressé à une ouverture aux flux de demandeurs d'emploi originaires d'autres secteurs. Nous avons vu la diversité des expériences innovantes visant ces recherches de connexions et d'articulations à partir essentiellement de deux univers institutionnels : celui de la formation initiale classique (ouverture sur les flux scolaires) et celui de la formation professionnelle et de la formation initiale par alternance qui connecte des univers sociaux contrastés. Cette deuxième situation était plus particulièrement observable à travers un des axes d'intervention de l'association Cap Avenir : celui du développement de la relation formation-emploi à partir des deux dispositifs où la question de l'accompagnement est centrale : le CAP par apprentissage et le contrat de professionnalisation. L'accompagnateur de dispositif dont nous avons constaté le rôle central dans la préservation du partenariat, du substrat relationnel, nécessaire aux parcours individualisés, peut véritablement être considéré, et se présente d'ailleurs lui-même, comme le médiateur, le traducteur, le régulateur entre ces deux mondes des pêches maritimes et des univers institutionnels de la société globale peu acculturés les uns aux autres.

« Les marins sont des gens qui peuvent donner tout ou se fermer comme une huître et ça joue sur très peu de choses. Il faut jouer franc jeu, je veux dire il faut être vraiment franc du collier, parler nettement et traiter tout nettement, et ils ont pas de pratiques de l'ANPE... vous voyez ? Ce sont deux mondes qui s'ignorent. Quand je dis aux pêcheurs que je vais déposer une offre... ils rigolent... D'abord parce que l'ANPE n'envoient pas les bonnes personnes ensuite parce qu'ils ne la connaissent pas ensuite parce qu'il y a des préjugés... réciproques peut-être. Lors de la 1^{ère} réunion du contrat d'Objectif mer, je n'étais pas invité. Evidemment je n'existais pas : l'association se montait. Je suis entré dans la réunion, je me suis assis sur un strapontin. Le discours des marins autour de moi

¹⁷⁰ Animateur de l'Association Cap Avenir

c'était : « l'apprentissage, ça peut marcher, il y a des problèmes de recrutement à la pêche »... fort ! J'entendais ça tout le temps ! Or j'arrive dans la salle de réunion au moment où l'animatrice était en train de dire, « Donc résumé de la réunion : il n'y a pas de problème de recrutement à la pêche, tout le monde est d'accord ? » Moi je suis tombé des nues ça faisait deux ans que je ramais comme une bête pour placer des apprentis. Ce que je veux dire c'est « Parle-t-on des mêmes choses ? » Le type qui est sur le terrain, qui est au contact des professionnels... C'est quand même lui qu'il faut entendre et transmettre ! Mais dans la mesure où l'ANPE, grosse machine de guerre, n'identifie pas de problèmes de recrutement à la pêche puisque ses fichiers ne sont pas utilisés par des gens qui se débrouillent par le bouche à oreille...effectivement, il y a d'un côté la grosse machine de l'ANPE et de l'autre côté, les bonnes pratiques porto-portuaires des professionnels. Les jeunes me disent : « mais moi j'ai peur d'aller sur les bateaux ! » Ils prennent les marins pour une secte ! Et moi je les introduis. C'est pas du tout évident pour un jeune qui se retrouve au Guilvinec avec un patron de pêche qui a 30 ans de carrière ! C'est pire que de partir dans un ashram tibétain quoi ! Enfin, j'exagère ! Je veux dire c'est une expérience, il faut quelqu'un qui soit là... pour faire le lien ».

Par sa trajectoire il appartient indubitablement à cet univers des pêches maritimes mais par sa formation il en est en quelque sorte décalé.

« Je suis théoricien de départ, j'ai fait un doctorat de philosophie politique. Je suis aussi un praticien puisque j'ai été recruté parce qu'on cherchait quelqu'un d'expérimenté en pêche et cultures marines. Ce qui est très paradoxal. Je connais le secteur, j'ai été responsable pêche, j'ai travaillé pour les cultures marines, j'ai été manœuvre ostréicole, j'ai été marin professionnel embarqué, même si c'était pas à la pêche. Oui je pense que j'avais parfaitement le profil pour avoir la confiance des patrons de pêche. Ils ont besoin d'avoir confiance dans les gens ! Donc là, je parle en français avec eux, et j'évite...C'est le problème de n'être pas moi-même en permanence pour ne pas les affoler quoi ! Sinon on ne me comprend plus vous voyez ! Maintenant, je fais l'homme pratico-pratique et je souffre de ce décalage. Je sors un peu du cadre, mais c'est quand même lié au niveau politique, au niveau syndical, au niveau organisationnel où on a trop travaillé sur la théorie et sur du lointain et du long terme et il faut du travail de terrain, du travail de proximité. »

Cette posture de « marginal sécant » le prédispose très certainement à jouer ce rôle de passeur, de médiateur et de traducteur entre ces différents univers qui composent d'ailleurs sa propre intériorité. L'analyse qu'il porte sur son rôle d'accompagnateur de dispositifs de formation et d'insertion professionnelle offre un éclairage particulièrement intéressant sur le processus d'ajustement que nécessite le travail d'intermédiation entre ces mondes et notamment la façon dont lui-même porte et diffuse les valeurs et normes de ce monde particulier vers celui des institutions plus représentatives de la société globale. Sans prétendre en faire une analyse fine ce que ne permet le caractère trop exploratoire de ce travail nous voudrions pointer quelques exemples de ces ajustements. Beaucoup des modes de caractérisation de sa pratique d'accompagnement du dispositif renvoient à des caractéristiques culturelles du milieu des pêches qu'il utilise comme ressources pour renforcer le substrat partenarial, pour mieux le mailler. Il insiste beaucoup sur l'importance de la *communication orale* dans les échanges sociaux. Ce registre de communication est patent dans les pratiques porto-portuaires de recherche d'embarquement des marins pêcheurs et se trouve en revanche aux antipodes de la réalisation de CV largement utilisée dans les techniques de recherche d'emploi. Or ces pratiques orales sont également fortement valorisées dans la constitution du partenariat institutionnel qui soutient les pratiques d'accompagnement.

« Mes partenaires ce sont : le Lycée Maritime, les Comités Locaux des Pêches, toutes les instances emploi : Mission Locale, ANPE. Quand je suis arrivé, j'ai commencé par rendre visite à toutes les Missions Locales, à tous les CIO. J'ai distribué des plaquettes, communiqué, et je me souviens avoir rencontré une directrice de Mission Locale, directrice adjointe, qui m'a dit : « mais monsieur pourquoi êtes-vous venu ? », genre « c'était pas utile fallait faire porter par ... » Je lui ai dit mais « Madame, parce que je vous vois, parce que je vous connais, parce que physiquement je sais qui vous êtes et parce que je pense qu'un problème d'emploi se résoudra par des contacts humains, et la connaissance par un réseau, et un réseau, c'est pas un réseau au téléphone, c'est un réseau de gens qui se connaissent » Et, donc j'essaye de faire un maillage au niveau de toutes ces instances, au niveau de l'emploi et un maillage un peu officieux au niveau de la formation. »

Avec la notion de *liant* apparaît une autre « homologie structurelle » entre la culture du milieu des pêches et la constitution du partenariat. C'est aussi le cas pour les qualités de *créativité*, de *débrouillardise*, qui sont attendues du rôle d'accompagnateur et qui sont aussi une compétence nécessaire dans ce milieu fortement soumis à des aléas de toutes sortes. La *générosité* versus le caractère *ombrageux* constitue un autre trait culturel marquant.

A bien des égards on pourrait rapprocher ces traits culturels et modes de communication de la distinction opérée par Edward Hall¹⁷¹ entre les « *informations riches en contexte* », que l'on retrouve plus particulièrement dans les tribus indiennes qu'il a étudiées mais aussi dans la société japonaise fortement ancrée dans ses traditions, et, celles, « *pauvres en contexte* », dont l'idéal typique est pour lui l'univers administratif qui en codifiant toutes les pratiques laisse peu de place aux interprétations contextuelles. Indéniablement le milieu des pêches maritimes renvoie à ce modèle des cultures riches en contexte, où l'on peut et l'on doit se comprendre à demi mot, et ce sont plus particulièrement ces qualités qui sont mobilisées dans le renforcement du substrat partenarial de l'accompagnement avec des partenaires qui pour nombre d'entre eux appartiennent plus particulièrement à l'univers administratif. Mais en même temps on peut penser qu'il n'existe pas d'opposition absolue entre ces deux postures. Toute formalisation institutionnalisation, suppose une abstraction du contexte, une décontextualisation, afin de passer de la richesse des pratiques à une modélisation et une production de règles.

¹⁷¹ Edward Hall, *La dimension cachée*, Paris, Ed point. 1966.

5. Conclusion

A l'issue de l'analyse des pratiques d'accompagnement dans le secteur des pêches maritimes, nous croyons pouvoir avancer que ces pratiques n'ont pas de pertinence exclusivement dans une problématique de la demande d'emploi, centrée sur les nouveaux modèles d'intermédiation de la relation d'emploi d'une part et le degré d'intériorisation de ces nouveaux modèles d'accès à l'emploi par les demandeurs d'emploi d'autre part, mais qu'elles sont également porteuses de modification du substrat partenarial et institutionnel des mondes productifs et administratifs dans lesquels elles s'insèrent. La notion d'accompagnement pourrait ainsi désigner, plus particulièrement, dans une problématique de l'offre d'emploi, l'attention accordée par l'accompagnateur chargé de la mise en oeuvre de ces dispositifs, non seulement aux parcours individuels des DE mais également au substrat relationnel et institutionnel soutenant la grande diversité de ces parcours. Son rôle se rapproche alors des deux premiers temps de l'institutionnalisation identifiés par Berger et Luckmann : celui de l'invention de nouvelles pratiques, voire de nouveaux modèles d'action d'une part et celui de l'institutionnalisation/objectivation de ces expérimentations d'autre part. Le premier temps s'élabore dans le face à face entre les acteurs, dans le cadre des interactions directes, notamment en identifiant les failles, les ruptures intervenant dans le substrat relationnel et en tricotant de nouveaux maillages. Le second temps prend appui sur la modélisation et la typification de ces conduites expérimentales pour élaborer des rôles et des instrumentations plus stables. L'inventivité institutionnelle du premier temps suppose de la part du coordinateur de dispositifs d'accompagnement des qualités de négociateur, d'ajusteur, de bricoleur, de médiateur pour favoriser le processus d'acculturation dont dépend la coordination partenariale entre acteurs issus de mondes différents.

**QUATRIEME PARTIE - ANALYSE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES
D'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS**

Sophie Divay et Bernard Balzani

1. Introduction

Cette troisième partie comporte un compte-rendu du travail de terrain qui a été mené auprès des professionnels de l'accompagnement des chômeurs et de leurs responsables, au sein de structures variées qui développent une activité d'accompagnement ou d'aide à la recherche d'emploi. Les organismes, où les investigations se sont déroulées, sont localisés dans trois régions (Bretagne, Ile de France et Lorraine). Globalement, ils peuvent être répartis dans deux catégories, en fonction de leur appartenance au secteur public ou privé :

Types d'organismes enquêtés

Secteur privé	Secteur public
<ul style="list-style-type: none">- Associations- Organismes de formation- Entreprises de travail temporaire- ETTI (Entreprise de travail temporaire d'insertion)- Association intermédiaire- Cabinet conseil en recrutement- Cellule d'accompagnement universitaire	<ul style="list-style-type: none">- Agences locales pour l'emploi- Maisons de l'emploi- structures municipales- CVE (Cap vers l'entreprise)- Missions locales- Organismes de formation- PLIE (Plan Local pour l'insertion et l'emploi)

Des entretiens ont également été menés auprès de responsables institutionnels, dont les structures d'accompagnement dépendent hiérarchiquement et/ou financièrement :

- Direction générale de l'ANPE,
- Directions régionales de l'ANPE,
- Conseils généraux,
- Délégations nationales ou régionales d'associations faisant partie d'un réseau,
- Directions régionales d'ETT.

Un tableau présentant l'ensemble des entretiens réalisés a été placé en annexe. Les interviews ont été conduites suivant un guide d'entretien (figurant également en annexe). Elles ont été enregistrées et retranscrites intégralement. Le principal matériau de cette recherche est donc constitué de plus d'une centaine d'entretiens approfondis, d'une durée comprise entre 60 et 90 minutes. Ils ont été soumis à une analyse thématique de type inductif, méthode qui a permis d'identifier des thèmes émergents du discours des personnes interviewées.

Les entretiens avec les professionnels de l'accompagnement ont été centrés sur plusieurs points visant à recueillir leur point de vue et à encourager leur libre expression. Les aspects explorés ont été les suivants :

- nature du travail prescrit et du travail réel,
- types de public ou d'utilisateurs : quelles catégorisations institutionnelles et pratiques ?
- outils utilisés,
- organisation du travail, individuelle et collective, orientations institutionnelles, rapports

hiérarchiques,

- trajectoire professionnelle, formation initiale, formation continue,
- secteur géographique d'intervention,
- types de partenariat,
- définition de la notion d'accompagnement,
- rapport subjectif au travail : sources de plaisir et de pénibilité.

Les résultats tirés de l'exploration de ces dimensions et de l'analyse de contenu des entretiens sont présentés dans les pages qui suivent en cinq temps. Pour commencer, il s'agira de décrire les principales caractéristiques des professionnels de l'accompagnement au travers de leur titre d'emploi, leurs formations initiale et continue et enfin de dégager les types de parcours professionnels qui mènent à l'activité de conseiller en aide à la recherche d'emploi. Par la suite, une partie sera consacrée aux compétences requises pour exercer ce métier, ainsi qu'aux modes d'acquisition de ces compétences. Le chapitre suivant renfermera une analyse du contenu de travail des accompagnateurs, comprenant, d'une part, ce qui est souvent appelé par les interviewés eux-mêmes leur « cœur de métier » et, d'autre part, les tâches qui viennent s'ajouter à ce socle de tâches commun. Il a semblé pertinent d'introduire, à ce moment de l'exposé, une présentation des outils que les professionnels disent utiliser dans le cadre de leur activité. Enfin, on rendra compte du sentiment de satisfaction et d'insatisfaction au travail des professionnels rencontrés, points de vue qui dépendent en grande partie de la nature de leurs interactions avec les chômeurs. En conclusion, la question du degré de professionnalisation du champ de l'accompagnement fera l'objet d'une réflexion alimentée par les constats réalisés dans le cadre de cette recherche, constats qui ne représentent qu'un point d'étape à mettre en regard avec les analyses futures de cette activité qui permettront ainsi de percevoir les évolutions de la structuration de ce milieu professionnel.

2. Caractéristiques des professionnels de l'accompagnement

Trois entrées ont été retenues pour caractériser les professionnels de l'accompagnement des chômeurs : le titre d'emploi, la formation initiale des professionnels et leur trajectoire professionnelle. Ces éléments ont permis de dresser un tableau apportant un éclairage sur les profils de ces intervenants du domaine de l'accompagnement.

2.1. Un large spectre de titres d'emploi

2.1.1. Dans les structures enquêtées

A l'heure actuelle, les professionnels de l'accompagnement des chômeurs ne partagent pas un titre d'emploi homologué. Sans prétendre dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble des titres en vigueur, le relevé de ceux attribués aux professionnels que nous avons rencontrés (voir tableau ci-dessous) laisse apparaître quatre catégories de dénominations. Mis à part la quatrième, regroupant des appellations diverses, les trois premières catégories sont construites autour de trois termes centraux : « consultant(e) », « chargé(e) de... » et « conseiller/ère »¹⁷².

¹⁷² Le conseiller est « celui qui donne conseil », selon la définition du Littré. Ce mot apparaît au X^{ème} siècle et le verbe « conseiller » provient quant à lui du XI^{ème} siècle. Il n'a pas le même sens que le substantif puisqu'il signifie : « parler en secret avec quelqu'un, parler à voix basse avec quelqu'un ». Ce n'est que dans la langue moderne que le verbe « conseiller » prend le sens de « donner son avis à quelqu'un ».

Inventaire des titres d'emploi portés par les « accompagnateurs » de l'échantillon

Catégorie de titres n°1

- consultant(e)
- consultant(e) en accompagnement
- consultant(e) emploi

Catégorie de titres n°2

- chargé(e) de mission insertion
- chargé(e) d'accompagnement et d'insertion professionnelle
- chargé(e) de développement économique
- chargé(e) de mission accompagnement socio professionnel

Catégorie de titres n°3

- conseiller/ère emploi
- conseiller/ère à l'emploi
- conseiller/ère référente
- conseiller/ère d'insertion sociale et professionnelle
- conseiller/ère professionnel(le)

Catégorie de titres n°4

- formateur, formatrice
- technicien(ne) pédagogique
- référent(e) parcours emploi
- coach
- accompagnateur/rice socio-professionnelle
- référent(e) territorial d'insertion

Titre rare : conseiller/ère accompagnateur/rice

Ces titres semblent, à première vue, être aléatoirement attribués aux professionnels. Toutefois, le choix du titre professionnel peut être rapproché des structures enquêtées, qui s'inscrivent dans les domaines du placement dans l'emploi, de l'insertion des personnes en difficulté ou des jeunes et de la formation professionnelle.

Leur histoire institutionnelle respective et le poids des relations avec les autorités de tutelles ou de financement, tout comme le rôle de la structure dans l'environnement institutionnel, sont à prendre en compte pour comprendre le choix de l'intitulé du poste de travail de « l'accompagnateur/rice ».

Afin d'affiner l'examen des titres d'emploi attribués aux accompagnateurs, ils ont été répartis dans un tableau en fonction de l'organisme employeur.

Répartition des titres d'emploi par organismes employeurs

Organisme	Titre d'emploi	Titre d'emploi	Organisme
SPE ANPE AFPA	Conseiller/ère Conseiller/ère principal(e) Conseiller/ère référent(e) Technicien(ne) pédagogique Accompagnateur/rice ERE Formateur/rice insertion Conseiller/ère à l'emploi Animateur/rice de la plate-forme	Référent(e) territorial(e) d'insertion Conseiller/ère entreprise Conseiller/ère emploi Conseiller/ère Référent(e)	Collectivités locales, CG ML MDE PLIE
Co-traitants Organisme d'insertion Organisme de formation	Conseiller/ère en insertion socio- professionnelle Accompagnateur/rice socio- professionnel(le) Chargé(e) de développement Chargé(e) d'accompagnement Accompagnateur/rice professionnelle Chargé(e) de mission insertion Formateur/rice	Consultant(e) Coach	Partenaires Sociaux ETT Cab RH APEC

Si l'on s'intéresse aux acteurs du placement dans l'emploi, l'intitulé « conseiller/ère référent(e) »¹⁷³ est sans doute le plus récent et le plus spécifique dans le sens où il est apparu avec la mise en place du Suivi mensuel personnalisé à l'ANPE. Par ailleurs, on peut noter que le titre de « consultant(e) » est principalement porté par les salariés des cabinets de consultants, d'entreprises de travail temporaire ou encore par ceux de l'APEC, alors qu'il n'a jamais été rencontré dans des structures dédiées à des publics précaires et en grande difficulté. Ce titre de « consultant(e) » confère à son détenteur une valeur symbolique adaptée à la valeur sociale et professionnelle de son public, composé d'ex-cadres et ex-cadres supérieurs au chômage ou de jeunes diplômés (titulaires d'un diplôme de niveau bac+5 et plus) à la recherche de leur premier emploi.

Par ailleurs, certains conseillers ne consacrent qu'une partie de leur temps de travail à l'accompagnement dans ou vers l'emploi. Certains, en effet, exercent un métier bien identifié et établi et se voient chargés d'une mission annexe, celle d'aider leur public dans leurs démarches de recherche d'emploi. Les formateurs d'organismes de formation publics ou privés sont, par exemple, dans ce cas puisque certains d'entre eux accompagnent leurs stagiaires tout d'abord dans leur recherche de stage, puis dans leur recherche d'emploi¹⁷⁴.

L'accompagnement des personnes sans emploi et à la recherche d'un emploi (ensemble large comprenant tout à la fois les demandeurs d'emploi, les stagiaires de la formation professionnelle, les étudiants et élèves, etc.) présente donc la particularité d'être soit une activité principale, soit une mission complémentaire remplie par des professionnels appartenant majoritairement aux domaines de l'emploi, de l'insertion sociale et professionnelle et de la formation continue.

¹⁷³ Dans les Missions locales, ce terme est également utilisé : il y est question de « références » qui correspondent à des domaines d'intervention (logement, santé, animation d'ateliers, etc.) dont les conseillers sont chargés en plus de leur travail d'accueil et de suivi des jeunes.

¹⁷⁴ On peut également ajouter les conseillers d'orientation psychologues (professionnels que nous n'avons pas rencontrés) qui, par exemple, animent occasionnellement des ateliers de techniques de recherche d'emploi réservés aux élèves et étudiants qui fréquentent les CIO ou SUIO.

Pour finir, il est intéressant de remarquer que si le terme « accompagnement » est présent dans certains intitulés d'emploi, celui d'« accompagnateur/rice » y est très rare. Il n'a en fait été rencontré qu'une fois, au sein d'une Maison de l'emploi. Cette appellation apparaît donc dans une des structures récemment créées dans le champ de l'accompagnement. Elle ne semble toutefois pas y faire recette, puisque les salariées nous ont signalé une modification de cet intitulé, sachant qu'elles venaient de se voir attribuer un nouveau titre, celui de « conseillères emploi »

2.1.2. Dans les nomenclatures

Il apparaît, d'après ce qui précède, que le champ de l'accompagnement mobilise un ensemble de titres d'emploi divers. A quoi renvoient-ils en termes de métier, de classification et de compétences professionnelles. Pour répondre à cette question, les fichiers du Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) de l'ANPE et du Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP) de la Commission Nationale de la Certification Professionnelle ont été explorés (voir encadrés ci-dessous).

ROME : Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois

Ce répertoire sert à identifier aussi précisément que possible chaque offre et chaque demande d'emploi afin de pouvoir les rapprocher. Un peu plus de 10 000 appellations de métiers et emplois sont traitées à travers 466 fiches emploi/métiers. Le code ROME à 5 chiffres est celui d'un de ces emplois/métiers. Les fiches emploi/métier sont constituées de différentes rubriques :

- 1) les appellations de la fiche correspondent aux intitulés les plus couramment utilisés ;
- 2) la présentation générale du métier : définition, conditions générales d'exercice et formation et expérience requise pour exercer ce métier ;
- 3) les compétences communes : activités incontournables et communes à l'emploi, savoir faire et savoir être ;
- 4) les spécificités : caractéristiques particulières, lieu d'exercice de l'activité et conditions de travail.

Chaque fiche regroupe des emplois/métiers dont les contenus d'activités proches permettent d'élargir la recherche d'emploi. Par exemple, les emplois de secrétaires spécialisés sont regroupés dans la fiche « 12132 -Secrétaire bureautique spécialisé » quelle que soit leur spécialisation (secrétaire commercial, secrétaire comptable...).

RNCP : Répertoire National des Certifications Professionnelles

Le RNCP est une base de données des certifications à finalité professionnelle (titres, diplômes, CQP) reconnues par l'Etat et les partenaires sociaux, classées par domaine d'activité et/ou par niveau, consultable sur le site Internet de la CNCP (www.cncp.gouv.fr)¹⁷⁵.

Il permet de consulter les descriptifs des certifications : niveau, secteur d'activité, résumé du référentiel d'emploi (ou du référentiel professionnel) ou éléments de compétence acquis, modalités d'accès...

Dans son rapport annuel 2007, le président de la CNCP précise que « le CNCP a atteint sa cinquième année d'existence » et qu'il couvre désormais « toutes les activités professionnelles qui ont valeur nationale, hormis l'ensemble relevant du champ de l'enseignement supérieur. » (CNCP, 2007, p. 4)

La consultation de la base ROME fait apparaître 139 résultats pour le terme « conseiller », à propos d'activités et de métiers très divers. Une interrogation plus précise portant sur le titre de « conseiller en insertion » renvoie à une seule fiche ROME, celle de « conseiller/conseillère en insertion professionnelle (RMI) », comme on peut le voir dans l'encadré ci-dessous qui en restitue les principaux éléments.

La logique du répertoire étant de repérer les appellations principales et spécifiques dans les secteurs professionnels où s'emploie la désignation choisie, on retrouve, sans surprise, la quasi-totalité des organismes de l'échantillon enquêté dans le cadre de cette étude : structures du Service public de l'emploi, partenaires sociaux (dont les ASSEDIC), Collectivités locales (Conseils Généraux) et les organismes d'insertion (secteur de l'IAE) et d'accompagnement des publics au chômage (Mission Locale, PAIO, etc.).

¹⁷⁵ Un état actualisé du RNCP (nombre de fiches consultables en ligne, nombre de fiches en cours de validation, état par certificateur...) est disponible dans la page Actualités du site.

23221 - Conseiller/Conseillère en emploi et insertion professionnelle

Définition de l'emploi/métier

Aide à résoudre des problèmes à finalité professionnelle (insertion, réinsertion, mobilité, gestion de carrière, promotion...) posés par différents publics (salariés, personnes à la recherche d'un emploi...). Informe, conseille et aide les personnes à effectuer des choix et à prendre des décisions raisonnées. Mobilise des techniques ou sollicite des services et des partenaires dans les domaines de l'évaluation, l'orientation, la formation, l'emploi... Effectue des entretiens individuels ou anime des actions collectives. Peut être spécialisé sur des publics particuliers. Selon les cas, peut animer ou encadrer une petite équipe et exercer des responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles.

Conditions générales d'exercice de l'emploi/métier

L'emploi/métier s'exerce en général sous la forme d'une relation bilatérale, mais qui évolue de plus en plus dans un travail d'équipe tant à l'intérieur de la structure (équipe professionnelle...) qu'à l'extérieur (travail interinstitutionnel...). L'activité comporte des déplacements réguliers sur une zone géographique le plus souvent bien identifiée (visites d'organismes, d'entreprises...).

Selon le lieu d'exercice (secteur public, associatif ou privé), la dimension commerciale de la fonction est plus ou moins développée.

Formation et expérience

Il n'existe pas de formation spécifique ou d'expérience professionnelle spécialisée pour accéder à l'emploi/métier. Selon les emplois et les structures, les formations exigées sont hétérogènes et peuvent aller des niveaux IV à II (Bac à Bac+4). La connaissance ou l'expérience de l'environnement économique et social des entreprises, et l'intérêt pour la compréhension des comportements individuels et collectifs, sont des atouts qui facilitent l'accès. Une formation interne est souvent prise en charge par l'entreprise. Dans le secteur public, l'accès est réglementé : il s'effectue par voie de concours sous certaines conditions de recrutement et de niveau de formation.

Compétences techniques de base

- Identifier l'aspect professionnel du problème exprimé (recrutement, emploi, formation, bilan...).
- Informer sur les données administratives et socio-économiques liées à l'emploi (circuits administratifs, aspects réglementaires, marché du travail, métiers, dispositifs de formation...).
- Proposer les démarches et moyens les plus appropriés à l'élaboration d'un plan d'action (modalités de recrutement, hypothèses professionnelles, préparation à la recherche d'emploi ou de formation...).
- S'assurer que l'hypothèse retenue répond au problème posé.

Compétences associées

- Utiliser les techniques de communication audiovisuelle (magnétoscope, caméra, diaporama...).
- Posséder des connaissances en sciences humaines.
- Posséder des connaissances de base en droit du travail.

Capacités liées à l'emploi

* L'emploi/métier requiert d'être capable de :

- S'adapter à des publics variés pour établir un dialogue.
- Etre disponible et à l'écoute des autres.
- Analyser avec discernement et recul une situation, un problème.
- Prendre en compte le point de vue des autres.
- Contrôler ses émotions.
- Activer ou réactiver les motivations des personnes.
- Prendre des initiatives et organiser son travail.
- Travailler en équipe et en relais.
- Discerner et respecter ce qui relève d'autres compétences.
- Etre curieux et ouvert sur l'extérieur.

Activités spécifiques

* Activités exercées :

- Conseil en emploi (recrutement, conversion, mise en relation...).
- Mise en oeuvre des politiques visant l'insertion professionnelle (aides à l'embauche, à la conversion, mesures pour l'emploi...).
- Prospection des emplois (dans les entreprises, collectivités...).
- Mise en oeuvre des méthodologies de recherche d'emploi.
- Bilan des acquis personnels et professionnels (repérage des savoir-faire...).
- Aide au choix professionnel ou au développement personnel et professionnel (orientation).
- Evaluation des acquis professionnels (tests professionnels, essais, évaluation des compétences...).
- Evaluation des potentialités (tests d'aptitudes, capacités...).
- Conseil en formation continue (itinéraires professionnels, stages de formation, système de rémunération, débouchés...).
- Montage d'actions de formation (analyse des besoins, choix d'organismes, des financements).
- Suivi des stagiaires.

* Publics concernés :

- Public à la recherche d'un emploi ou d'une formation.
- Public d'entreprises, collectivités, organismes.
- Autres.

* Techniques employées :

- Entretien de face à face.
- Animation de groupe.
- Entretien téléphonique.
- Autres.

* Responsabilités exercées :

- Coordination d'une équipe.
- Participation à la formation du personnel.
- Gestion d'une petite structure.

* Localisation :

- Centre de bilan.

* Type de secteur :

- Public.
- Privé.
- Associatif.

Nous indiquions précédemment la quasi-absence du titre d'accompagnateur dans notre échantillon. La consultation du ROME vient confirmer ce constat. Ainsi, la recherche d'une fiche métier « accompagnateur socio-professionnel » dans la base de donnée de l'ANPE s'avère infructueuse.

Il faut questionner celle-ci sur le titre « accompagnateur » pour obtenir une première réponse, et obtenir 20 fiches métiers¹⁷⁶, dont seulement 8 ont une certaine proximité avec notre objet

¹⁷⁶ Codes ROME associés à « Accompagnateur » : 11112 ; 21212 ; 22211 ; 23112 ; 23131 ; 23133 ; 23151 et 43411.

(correspondant à 3 codes ROME différents : 22211, 23112 et 23151). Cette proximité est relative car elle présente pour partie les champs professionnels de l'action sociale et de l'éducation spécialisée ainsi que le suivi, la formation et l'accompagnement des publics spécifiques.

<i>Les Accompagnateurs (ROME)</i>	
22211	Formateur-Accompagnateur / Formatrice-Accompagnatrice d'insertion (action sociale)
23112	Accompagnateur / accompagnatrice d'insertion
23151	Accompagnateur / Accompagnatrice d'insertion (action éducative)
23151	Accompagnateur / Accompagnatrice de la réinsertion des détenus
23151	Accompagnateur / Accompagnatrice de malades atteints par le sida
23151	Accompagnateur / Accompagnatrice des personnes dépendantes placées en institution
23151	Formateur-Accompagnateur / Formatrice / Accompagnatrice d'insertion (dominante éducation spécialisée)
23151	Formateur-Accompagnateur / Formatrice-Accompagnatrice d'insertion (dominante action sociale)

La lecture des fiches métiers met en évidence l'usage du titre d'accompagnateur / trice dans les domaines de la formation et du travail social. En effet, la fiche 22211 renvoie à des métiers de formateur, de chargé de formation en direction d'adulte dans des organismes de formation. Il en est de même pour la fiche métier 23112 qui présente les activités d'assistant de service social, de conseiller en économie sociale et familiale. Et c'est encore le cas de la fiche ROME 23151 qui présente les métiers d'éducateur spécialisé, de moniteur-éducateur, *etc.*

Cet usage spécifique du titre d'accompagnateur/rice est confirmé par la consultation du Répertoire National de la Certification Professionnelle qui ne recense pas de diplôme afférant à l'activité d'accompagnateur/rice, même avec la précision « accompagnateur socio-professionnel », sauf en ce qui concerne le sport (en l'occurrence la montagne, sous la forme d'un brevet d'Etat d'Alpinisme).

Les conseillers (RNCP)

Dans le Registre National des Certifications Professionnelles, il existe 37 certifications relatives au titre de conseiller, déposées à la Commission Nationale des Certifications Professionnelles, dont deux concernent notre recherche :

- Conseiller emploi formation insertion (fiche Cncp n° 1318 ; niveau III avec une licence professionnelle) qui ouvre sur des types d'emplois dans les structures chargées de l'insertion socio-professionnelle de jeunes ou d'adultes (mission locale, association d'insertion, collectivité territoriales, CAT¹⁷⁷ (le code ROME les plus proches : 23221 ; cf. encadré ci-dessus) ;
- Conseiller(ère) en insertion professionnelle¹⁷⁸ (fiche Cncp n° 403 ; niveau III) qui renvoie aux métiers de conseiller à l'ANPE, ASSEDIC, Missions locales ou PAIO, PLIE et à propos du RMI (les fiches ROME les plus proches : 23221 ; cf. encadré ci-dessus).

L'intitulé « accompagnateur/accompagnatrice » ne renvoie donc pas explicitement à un métier¹⁷⁹, ne correspond pas à une codification professionnelle spécifique constitutive d'une qualification reconnue dans un système de classification type convention collective ou accord de branche. La recherche par mot-clés propose des secteurs professionnels très éloignés de notre objet (les sociétés d'assistance – CC n° 3279, ou encore la branche des transports aériens et ses accords relatifs à la formation professionnelle – n° 3223). La seule proximité que nous ayons pu trouver concerne le mot-clé « insertion » qui renvoie à la convention collective des Missions locales et des PAIO (n° 3304, du 27 décembre 2001).

Les structures comme l'ANPE, les ASSEDIC, les organismes de formation ou encore les Missions locales ou les PAIO bénéficient toutes d'une convention collective ou d'un système d'accord entre l'employeur et les salariés. Pour les autres structures interrogées lors de nos investigations, comme l'association intermédiaire, l'entreprise d'insertion ou encore l'entreprise de travail temporaire d'insertion, sans oublier les associations d'accompagnement ou d'insertion des chômeurs, leur taille, le secteur d'activité dans lequel ils se positionnent (*cf. les codes NAF des structures*) contribuent fortement à leur inscription dans l'un ou l'autre des cadres juridiques. Ainsi, la convention collective du travail temporaire va pouvoir s'appliquer à l'ETTI enquêtée, ou encore l'accord de branche de la distribution pour l'entreprise d'insertion (qui s'occupe d'électro-ménager). Il en va de même pour les organismes enquêtés qui ont une activité secondaire de formation et qui, de ce fait, peuvent « émarger » sur la convention collective nationale des organismes de formation.

¹⁷⁷ Depuis la loi sur le handicap de 2005, les Centre d'Aide par le Travail sont devenus des Etablissements et Services d'Aides par le Travail (ESAT).

¹⁷⁸ La fiche du RNCP indique un lien avec l'AFPA qui propose une formation de conseiller en insertion professionnelle (de 9 mois pour 1260 heures, niveau III). Elle renvoie à des activités professionnelles pour les métiers d'accompagnateur à l'emploi, de conseiller à l'emploi, de conseiller de l'emploi, de conseiller des missions locales et de conseiller principal de l'emploi. Le métier est défini comme suit : Vous aidez des personnes à rechercher des solutions à leurs difficultés d'insertion en leur permettant d'accéder à l'emploi. Vous les informez et les aidez à élaborer des parcours d'insertion. Vous mobilisez des structures avec lesquelles vous avez mis en place des collaborations. La fiche de présentation de la formation précise que les conditions habituelles de travail sont les suivantes : « vous travaillez dans différentes structures (mission locale, centre d'hébergement et de réinsertion sociale, entreprise d'insertion, organisme de formation, antenne emploi...). Vous travaillez en partenariat avec d'autres structures (services sociaux, emploi, formation, logement, santé ; administratifs). Vous êtes ouvert sur le marché de l'emploi et sur des dispositifs d'insertion et de développement local. De ce fait, la formation AFPA apporte le référentiel d'emploi et les éléments de compétences acquis.

¹⁷⁹ Le seul métier d'accompagnateur est finalement celui de l'accompagnateur de moyenne montagne, qui renvoie au domaine de guide, d'agences de voyages et de tourisme (CCN n° 3601).

Il n'existe donc pas à l'heure actuelle de titre d'emploi stabilisé pour les professionnels de l'accompagnement tant au sein des structures que dans les nomenclatures institutionnelles. Par ailleurs, aucune formation spécifique n'est requise pour entrer dans ce milieu professionnel.

2.2. L'accompagnement des chômeurs ne requiert aucune formation initiale spécialisée

Pour exercer l'activité professionnelle d'accompagnement des chômeurs, aucune formation spécialisée dans ce domaine n'est en effet exigée par les employeurs. Ils disent cependant avoir certaines attentes qui se reflètent dans les profils des accompagnateurs, profils qui peuvent être classés dans quatre catégories de formations initiales.

Formations initiales des accompagnateurs rencontrés

Catégorie n°1 : études dans le domaine de l'insertion socioéconomique ou des ressources humaines

- Licence AES, spécialisée en ressources humaines
- Maîtrise AES, administration économique et sociale puis un CIF un troisième cycle en ressources humaines
- Master en gestion des entreprises d'insertion
- Bac pro Industrie de l'habillement, puis en CIF un DU de conseiller en développement de l'action sociale
- Maîtrise sciences et techniques en intervention et développement social

Catégorie n°2 : études en sciences humaines et sociales

- Maîtrise psychosociale
- Maîtrise de psychologie
- DESS psychosociologie clinique
- Master psychologie clinique, option criminologie
- Equivalent d'une maîtrise en orientation professionnelle à l'université du Québec
- Etudes de droit, prépare un diplôme de psychologie du travail au Cnam
- DESS psychologie de l'économie
- DESS en sciences de l'éducation
- Licence de sociologie

Catégorie n°3 : études en lettres ou langues vivantes

- Licence LEA
- Maîtrise d'anglais
- Etudes de Lettres (bac +4)

Catégorie n°4 : divers

- Etudes d'architecture d'intérieure, après études de communication
- Maîtrise de sciences, de droit
- BTS de secrétariat
- Bac G et un DUT technico-commercial
- Diplôme du Travail social (niveau III)

Il est attendu de ces professionnels qu'ils aient une connaissance du marché du travail et de l'environnement socio-économique local, voire régional. Ceci explique que puisse être constituée une première catégorie de formations initiale et continue, centrée autour des domaines de l'insertion professionnelle ou des ressources humaines (voir tableau ci-dessus). Les conseillers ayant suivi ce genre de formation ont souvent eu une première expérience de l'accompagnement à travers les stages qu'ils ont eu à effectuer dans le cadre de leurs études à partir du Master 1 (maîtrise) ou du Master 2 professionnel (*ex-DESS*).

Il en va de même pour les conseillers de la deuxième catégorie de formation qui ont, pour leur part, obtenu un diplôme en sciences humaines et sociales. Les cursus de psychologie sont particulièrement appréciés et ce, notamment, dans les Missions locales ou les structures accueillant un public en grande difficulté. Les responsables jugent sans doute que les compétences des diplômés en psychologie, c'est-à-dire leur maîtrise des techniques

d'entretien et d'écoute, sont particulièrement bien adaptées au mode d'accompagnement principalement individuel pratiqué dans ces organismes. Certains de ces diplômés avaient l'intention d'exercer en tant que psychologues, mais ils se sont heurtés au manque de débouchés professionnels dans ce domaine. Ils ont parfois découvert l'accompagnement des chômeurs par le biais d'une activité bénévole :

« Donc, j'étais toujours sur un projet plutôt psy au début de l'OP¹⁸⁰, plutôt sur un projet psy. Je voulais soit concrétiser, soit faire le deuil de mon projet, si tu veux. Enfin, le but, c'était d'aller voir si... quelles autres possibilités j'avais. Je n'en avais pas beaucoup, en même temps, pour bosser dans le domaine de la psychologie avec mon Master. Donc j'ai rencontré quelques psychologues, ça a été rapide, quoi. J'ai fait tous les CAM, CMPP, CMP ! (...) J'ai dû rencontrer cinq psychologues. J'avais fait un stage à l'Espace B. qu'est un centre d'addictologie sur N., qui traite plutôt les troubles alimentaires. Donc, ouais, et puis, parallèlement, je me suis inscrite aux Restos du cœur pour être bénévole. Ouais, dans la foulée. Octobre : inscription ANPE. J'ai dû commencer mon OP début décembre et je me suis inscrite pour la campagne d'hiver. Donc euh... je me suis inscrite avec une amie et, justement, on a commencé sur la distribution alimentaire. Tous les mardis, on y allait toute la journée. Et puis après, ils avaient fait, en fait, un petit pôle qui s'appelait... C'était un pôle où on recevait les gens sans rendez-vous pour prendre un café ou pour faire un CV ou pour appeler l'assistante sociale ou pour trouver un hébergement d'urgence ou recréer un lien avec l'assistante sociale parce que... Et souvent, c'était de la discussion autour d'un café. Donc, c'est un petit peu ça qui m'a donné, en fait. C'est vraiment ça, du coup, parce que je ne connaissais pas en fait l'insertion sociale et professionnelle. J'avais vraiment beaucoup plus fait des stages en psycho. Donc du coup, c'était pas un secteur que je connaissais et on a commencé, on était trois, quatre à monter ça. Donc, euh, après, on a fait des petites annonces, annonces d'emploi, on recevait pour un CV, on essayait de recréer un lien pour qu'ils aillent à l'ANPE, pour qu'ils soient inscrits comme demandeurs d'emploi, pour qu'ils prennent un contact avec leur assistante sociale, parce qu'il faut savoir que généralement, ils ont coupé tous les liens. Et puis, il y a beaucoup de préjugés, ils ont vécu des expériences parfois traumatisantes avec les travailleurs sociaux, comme ça peut arriver. Et du coup, c'était assez intéressant. Et puis, dans le coup, dans mon OP, j'ai commencé à aller moins vers la psycho et plus vers... bah, le conseil en insertion. Donc, j'ai rencontré... j'ai commencé les enquêtes métiers, le parcours de projet professionnel classique. J'ai rencontré une personne d'une Association Intermédiaire, j'ai rencontré en enquête métier des conseillères Mission locale, euh... J'ai rencontré qui d'autre ? J'ai rencontré pas mal de monde ! J'ai fait toutes sortes d'enquêtes métiers possibles et imaginables, et puis, un moment, le projet est venu ! Pourquoi pas 'conseiller en insertion' ? Sauf que je ne savais pas trop, honnêtement, je ne savais pas trop ce que c'était. Les enquêtes métiers m'avaient quand même donné une idée du métier, je trouvais que ça pouvait être intéressant. » (Conseillère d'une Mission locale).

Cette jeune femme a été orientée par la conseillère qui la suivait dans le cadre de l'Objectif Projet vers une formation modulaire individualisée et alternante qui lui a permis de faire un stage de deux mois dans une Mission locale, à l'issue duquel elle est parvenue à se faire embaucher dans une autre Mission locale de la région.

Il peut paraître surprenant de trouver parmi les conseillers une troisième catégorie de diplômés, sans connaissance de l'insertion professionnelle ou des sciences humaines. Quelles

¹⁸⁰ OP : cette jeune était inscrite à l'époque dans un « Objectif Projet », une des prestations d'accompagnement de l'ANPE.

sont les compétences attendues dans ce cas ? En fait, les employeurs recherchent plutôt un niveau relativement élevé de qualification et de culture générale auprès de tels professionnels qu'ils se chargent de former après les avoir embauchés. Par exemple, le responsable d'une association spécialisée dans l'accompagnement des jeunes diplômés, majoritairement issus de l'université, insiste sur le fait qu'il recherche avant tout des jeunes conseillers diplômés qui seront ainsi proches des caractéristiques de leur public.

De manière générale, il apparaît que le champ de l'accompagnement est en grande partie composé de professionnels qualifiés, titulaires d'un diplôme de niveau bac+4 ou 5. Un tel niveau d'études donne la garantie à l'employeur de trouver chez ces salariés des capacités rédactionnelles, utiles pour la constitution des dossiers administratifs, ainsi qu'une autonomie professionnelle nécessaire tant pour assurer le suivi individuel ou collectif des chômeurs que pour entretenir des relations avec les entreprises ou partenaires extérieurs, notamment du travail social.

Enfin, une quatrième catégorie rassemble des conseillers moins diplômés et en général plus âgés. Il s'agit notamment d'agents de l'ANPE entrés par concours, il y a vingt ans ou plus, avec un niveau d'études équivalent au bac + 2. Les agents de la génération suivante que nous avons interviewés ont un niveau d'études supérieur à leurs aînés. Hormis cette différence, les agents présentent un point commun : quel que soit leur âge et leur ancienneté professionnelle à l'ANPE, ils disent tous être devenus conseillers sans en avoir eu le projet. Nombre d'entre eux utilisent l'expression « par hasard » pour expliquer leur parcours. Une animatrice d'équipe, d'environ 50 ans, établit ce même constat à propos des agents qu'elle a vu arriver depuis le début de sa carrière, démarrée en 1990 :

« Beaucoup de gens ont accédé à l'ANPE vraiment par hasard, ça on peut le dire. C'est rarement... Petite fille, on n'a pas dit : 'Je veux être conseillère ANPE !' C'est un métier qui se découvre comme ça, un peu par hasard. On embauche beaucoup de CDD qui, pratiquement tous, passent le concours. Donc, c'est quand même un signe qu'ils y ont trouvé leur compte, parce que je pense que si vraiment au bout de 12 mois, 18 mois de CDD, si ça vous plaît pas du tout, vous partez, vous cherchez autre chose, surtout qu'en général c'est souvent d'assez jeunes conseillers, c'est pas obligatoire. Donc, non, je crois que c'est un métier qui se découvre beaucoup sur le tas. » (Animatrice d'équipe, ALE).

Les conseillers ANPE ne sont pas les seuls professionnels de l'accompagnement à ne pas avoir choisi leur métier. Aucun n'a déclaré avoir été mu par une vocation pour l'accompagnement. Certains se souviennent cependant avoir eu envie de devenir travailleur social et déclarent, de ce fait, être satisfaits de travailler aujourd'hui dans l'insertion professionnelle, même s'ils affirment avec force ne pas faire le même travail qu'une assistante sociale (point sur lequel nous reviendrons plus loin).

Enfin, certains ont suivi des études sans lien aucun avec l'insertion professionnelle, comme, par exemple, cette conseillère de l'AFPA qui après des études d'architecture d'intérieur, entame des études de communication. Elle occupe pendant 9 ans un poste d'assistante de production à France 2, avant de mettre un terme à cette expérience pour entrer à l'AFPA. On ne comprend la logique de son parcours qu'à la lumière de son passé familial :

« Etudes d'architecture d'intérieure, après études de communication et, on va dire, je baigne dans l'AFPA depuis toute petite. Je suis une enfant Afpaienne, mes parents travaillaient tous les deux à l'AFPA, à la direction, et puis voilà... Donc je suis vraiment un produit purement AFPA. L'AFPA, c'est quelque chose déjà qui au départ est viscéral, c'est vraiment... La mission de l'AFPA m'a toujours plu ! » (conseillère à l'AFPA).

L'examen de ces titres d'emploi conduit à questionner les trajectoires des individus qui en sont les porteurs. Elles se laissent, en fait, classer en deux grands types : une entrée dans le métier d'accompagnateur en début de carrière et une entrée plus tardive après une reconversion professionnelle subie ou choisie.

2.3. Conseillers débutants et reconvertis : deux types de parcours professionnels

A travers les récits que les conseillers font de leurs trajectoires, apparaissent deux types de modes d'entrée dans le métier auquel ils accèdent soit en tant que débutants, assez rapidement après leur sortie d'études, soit au moment d'une reconversion professionnelle qu'ils choisissent ou subissent.

Pendant leurs études, nombre de conseillers avaient un projet professionnel en lien avec le diplôme qu'ils préparaient. Inscrit en Lettres, l'un d'eux avait l'intention de passer un concours d'interprète. Une autre, en maîtrise de psychologie, se destinait à l'enseignement. Certains encore envisageaient de trouver un emploi dans le domaine du travail social. C'est au cours de leur recherche d'emploi que ces jeunes diplômés découvrent, par hasard et de fil en aiguille, des débouchés dans le domaine de l'insertion professionnelle et plus précisément dans l'accompagnement des chômeurs.

Sa licence d'AES en poche, Sandra a l'intention de passer des concours administratifs. Mais poussée par la nécessité de subvenir à ses besoins, elle enchaîne des emplois plus ou moins alimentaires : « Je testais un petit peu tout. » dit-elle. Après un passage en contrat emploi jeune, elle est un peu perdue et décide de suivre les conseils d'un agent de l'ANPE qui l'incite à faire un bilan de compétences. C'est la consultante chargée de son bilan qui l'oriente alors vers le domaine de l'accompagnement : « Vraiment, tu devrais faire ce métier, je te vois tout à fait dans ce métier-là, tu as la fibre et tout, est-ce que ça t'intéresserait pas ? » Sandra, pour qui « tout était bon à prendre » à ce moment de son parcours, accepte cette proposition et se trouve ainsi recrutée en tant que consultante en accompagnement dans l'organisme où elle était elle-même accompagnée. Cette embauche est le point de départ de sa carrière dans l'accompagnement. Elle sera licenciée par cet organisme après un dépôt de bilan, puis embauchée dans une agence d'interim où elle est chargée d'accompagnement dans le cadre de la mise en place des nouveaux contrats émanant des Conseils généraux, autorisés à confier le suivi des bénéficiaires du RMI à des opérateurs privés. Après l'avoir embauchée en CDD, l'agence d'interim, satisfaite de ses services, lui a proposé un CDI à temps plein.

D'autres conseillers sont arrivés quant à eux sur le tard dans l'insertion professionnelle, et ce, souvent après une rupture dans leur parcours. Cette rupture peut être choisie ou subie.

Le parcours de Roland illustre le cas d'une « reconversion choisie ». L'université, ce n'était pas fait pour lui ! Se sentant trop livré à lui-même, Roland abandonne ses études de biologie à la fin de sa première année de DEUG de biologie pour entrer dans la vie active. Il travaille pendant sept ans dans l'animation, mais le regret de ne pas avoir fait d'études supérieures le taraude : « Au bout d'un certain temps, je me disais qu'y avait des limites et là j'ai ré-entamé des études de psychologie. » Pour financer ses études, il devient notamment convoyeur de voitures dans une société de location. Pendant l'année de DESS, il effectue son stage pratique dans un Centre d'interdépartemental de recherche et de perfectionnement (CIRP) où il est chargé d'animer un atelier pédagogique personnalisé. Après l'obtention de son diplôme, les responsables du CIRP lui proposent de l'embaucher et lui confient le suivi des préparations

aux concours du secteur paramédical, sachant qu'il avait des connaissances en biologie. Il acquiert ainsi des savoir-faire en matière d'orientation professionnelle et de construction de projet qui lui permet de poser sa candidature en 1999 dans un organisme de formation privé, prestataire de service de l'ANPE. Son profil intéresse les responsables de cet organisme, notamment parce qu'ils le jugent à même de prendre en charge les prestations destinées aux chômeurs, telles que les « Objectifs Emploi » et « Objectifs Projet ». Après une période caractérisée par l'occupation d'emplois alimentaires destinés à financer parallèlement des études universitaires, Roland s'est donc stabilisé dans le domaine de l'accompagnement où il a commencé sa carrière vers l'âge de 35 ans.

Toutes les reconversions ne sont cependant pas toujours aussi bien vécues. Elles interviennent parfois sans être choisies, à la suite d'un licenciement ou d'un échec professionnel. Lydie a trouvé un emploi de responsable d'un centre téléphonique dans une entreprise de vente par catalogue, après avoir obtenu une maîtrise de sciences. Après douze années passées dans ce poste, elle décide de se reconvertir et entame des études de psychologie du travail qui l'amènent à s'installer en libéral et à « vendre aux entreprises » des stages sur la gestion du stress. Mais elle ne parvient pas à vivre de cette activité libérale, faute de clients. Trois ans plus tard, elle dépose le bilan de son entreprise et tente, par hasard, le concours de conseiller à l'ANPE qu'elle réussit. Elle regrette l'échec de son expérience en libéral, mais elle parvient, *a posteriori*, à dégager une cohérence dans son parcours qu'elle a présenté comme une succession de rebondissements : « J'ai passé le concours de l'ANPE et je pense, bon, avec mon expérience d'entreprise, de responsable dans un centre téléphonique où j'avais fait du recrutement aussi, je recrutais les conseillères, j'ai voilà... Et donc tout ce que j'avais sur les techniques de communication relationnelles, je crois que ça se mariait tout de même assez bien. »

Ces deux types de trajectoires, illustrés par les histoires de Roland et Lydie, indiquent que les candidatures de jeunes débutants comme celles de personnes expérimentées intéressent les employeurs dans le domaine de l'accompagnement, secteur actif et pourvoyeur d'offres d'emploi.¹⁸¹ L'ANPE est à ce titre un bon exemple puisque cette institution a ces dernières années connu plusieurs vagues importantes de recrutement. Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2008 souligne à ce propos que « de 1999 à 2006, les emplois de l'ANPE ont augmenté de plus de 55%, passant de 16 554 à 25 701 (en emplois budgétaires) et de 17 766 à 27 631 (en emplois permanents) ». (Cour des comptes, 2008, p.502). Par ailleurs, depuis la loi de Cohésion sociale, les opérateurs privés ont investi le marché de l'accompagnement et ont à cette occasion créé de nouveaux postes de conseillers, dont il est difficile de connaître le nombre avec précision. Enfin, les prestataires de l'ANPE et autres commanditaires ou financeurs (tels que les municipalités, les Conseils généraux, le FSE, etc.), bien que fragiles car très dépendants des appels d'offres, sont aussi pour leur part offreurs d'emploi d'accompagnateur.

Le secteur de l'accompagnement apparaît donc relativement dynamique et créateur d'emplois qui s'avèrent généralement stables dans le sens où les conseillers rencontrés sont majoritairement embauchés en CDI¹⁸² et à plein temps ou à temps partiel « choisi », ou en

¹⁸¹ Dans plusieurs structures, les responsables ont à ce propos souligné l'intérêt d'une telle diversité de profils des accompagnateurs qui ont ainsi la possibilité de partager leurs connaissances. Ce partage de savoirs, acquis en formation ou en situation de travail, est en pratique très utile, tant les compétences nécessaires aux accompagnateurs peuvent être nombreuses (aspect qui sera développé ultérieurement).

¹⁸² Toutefois, cette affirmation est énoncée ici avec précaution. Elle est certainement le produit d'un « effet d'optique » : comme partout, les CDI sont quantitativement majoritaires, mais les CDD sont probablement sur-

tout cas demandé par les salariés de ce secteur qui s'avèrent être majoritairement des femmes. (Pour consolider ces constats, il faudrait toutefois disposer de données chiffrées sur les emplois d'accompagnateurs. Or, à ce jour, il n'existe pas de tableau d'ensemble puisque ces professionnels n'ont pas pu faire l'objet d'un recensement exhaustif, tant leur identification est difficile du fait notamment de la diversité de leurs titres d'emploi et de leurs structures d'attache).

Un bémol vient toutefois nuancer ce bilan *a priori* positif. En effet, les salaires s'avèrent globalement assez faibles, notamment ceux offerts par les structures privées associatives, dont les principales ressources proviennent de contrats passés avec des financeurs publics. Dans ces structures, le salaire mensuel moyen semble approximativement compris dans une fourchette allant de 1200 à 1600 euros net. Cette moyenne est d'autant plus faible que les conseillers embauchés possèdent un haut niveau de qualification (bac+4 et bac+5). A titre d'exemple, on peut citer le cas d'une Maison de l'emploi où les salaires nets offerts aux accompagnateurs de chômeurs, titulaires de diplômes de niveau bac+2 à bac+5, varient entre 1350 et 1500 euros. Il est intéressant de souligner que dans cette structure, tous les conseillers ne sont pas logés à la même enseigne, comme l'explique un responsable :

« Alors ceux qu'on a recrutés, par exemple les dirigeants d'entreprises qu'on a recrutés, leur salaire n'est pas du tout le même, ce sont des chargés de mission sur un certain nombre de choses, tournés vers l'entreprise, donc ils ont un salaire qui est nettement plus élevé, enfin nettement je ne sais pas, mais ça tourne autour de 2000 euros peut-être. » (Directeur adjoint, Maison de l'emploi).

Les conseillers auprès des chômeurs sont donc en l'occurrence moins bien rémunérés que les conseillers intervenants auprès des entreprises, même si le niveau de qualification des premiers est élevé. Il est vrai que ce niveau de qualification est en partie dévalorisé par le type de diplôme détenu qui, comme on l'a vu, relève des sciences humaines, des Lettres ou de cursus récents et très professionnalisés, spécialisés dans le domaine de la gestion des ressources humaines ou de l'insertion socio-économique.

La détention de ce type de diplôme et la proximité des activités d'accompagnement avec le secteur du travail social constituent sans doute des déterminants forts permettant d'expliquer la composition fortement féminisée des effectifs de salariés de l'accompagnement. Certains conseillers ou responsables de structures rencontrés estiment, par ailleurs, que la faiblesse des salaires en vigueur dans ce domaine est d'autant mieux acceptée que les salarié(e)s sont majoritairement des femmes. La responsable régionale d'une association signale à ce propos que le contenu des candidatures spontanées qu'elle reçoit est nettement différencié selon le sexe de l'expéditeur :

« Les hommes, peut-être, ils ont plus de prétentions ? Donc, effectivement, enfin moi quand je reçois des candidatures, par exemple des candidatures spontanées, les candidatures de femmes en général, c'est : 'chargée de mission insertion' ou sinon, elles parlent de 'conseillère emploi', enfin ce genre de chose. Quand je reçois des candidatures spontanées d'hommes, en général, c'est plutôt : 'responsable de relais', 'coordination d'activités', 'responsable de projet'. » (Responsable régionale d'une association spécialisée dans l'accompagnement des jeunes diplômés).

Ce commentaire renvoie plus largement aux logiques sexuées qui prévalent dans le choix d'un métier et qui orientent les comportements des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

représentés dans ce secteur.

De manière évidente, des mécanismes d'autocensure intériorisés sont à l'œuvre dans les démarches de recherche d'emploi. Les femmes et les hommes ont, en l'occurrence, intégré le fait que les métiers de conseil du champ de l'insertion professionnelle, situés au plus près du terrain, c'est-à-dire au contact direct des usagers, incombent prioritairement aux femmes.

Finalement, un profil type du conseiller en accompagnement se dégage de l'ensemble de nos observations. Ce professionnel s'avère être une femme, qualifiée, débutante ou expérimentée. Son salaire peut être jugé assez faible au regard de son niveau de qualification. Si elle peut être salariée dans des structures variées, elle occupe un emploi stable en CDI et exerce à temps plein son activité, surtout en début de carrière. Elle n'avait initialement pas la vocation d'exercer un métier dans l'accompagnement des chômeurs, mais, (comme on le verra de manière plus générale dans un chapitre ultérieur), elle déclare occuper un emploi qu'elle a appris à apprécier en dépit d'une lourde charge de travail. Afin de compléter ce tableau, il va maintenant s'agir de décrire, dans un premier temps, les compétences jugées nécessaires par les conseillers et leurs encadrants pour être un bon professionnel de l'accompagnement et, par la suite, de s'interroger sur les modes d'acquisition de ces compétences, sachant que les conseillers bien que qualifiés n'ont pas suivi de formation spécialisée dans le domaine de l'accompagnement des chômeurs ou de l'insertion sociale et professionnelle.

3. Les compétences des professionnels de l'accompagnement des chômeurs

3.1. Les compétences requises

Le guide d'entretien appliqué comprenait un axe de questionnement portant sur les compétences requises pour exercer une activité d'accompagnement. Les réponses des conseillers et des responsables de structures ont été recensées et classées en fonction des catégories émergentes (voir tableau ci-dessous). Les avis formulés se révèlent très homogènes, laissant ainsi transparaître une définition consensuelle du « bon conseiller ». A travers ce recensement, il ne s'agit pas de chercher à « mesurer » le poids respectif de chaque compétence ; ceci n'aurait en soi pas vraiment de sens puisque les personnes interviewées insistent sur la nécessaire combinaison de ces compétences qui ne sont pas mobilisées en permanence, mais en fonction des situations des chômeurs et de l'avancement de leur recherche d'emploi.

Recensement des compétences du « bon conseiller » dans le domaine de l'accompagnement

Qualités d'écoute, maîtrise des techniques d'entretien, capacité de prise de recul, de distanciation

- écoute active / savoir mener un entretien / travail approfondi sur les méthodes d'entretien / ne pas se laisser déborder, être capable de prendre du recul, de la distance, ne pas se laisser envahir par la personne en face / maîtrise de l'entretien, maîtrise de soi, ne pas se laisser envahir par les sentiments de l'autre qui est triste, déprimé, en colère / savoir gérer du stress, savoir gérer des priorités

Neutralité

- aider à la décision sans décider à la place de la personne / analyser, ne pas juger

Principe de réalité

- ne pas chercher à toujours satisfaire le chômeur : dire les choses, être réaliste / identifier les compétences du chômeur

Capacité de dynamiser ou redynamiser les chômeurs

- transmettre de l'énergie

Connaissance du marché du travail

- connaître le monde de l'entreprise / le réseau intérim / le réseau d'insertion, celui des prescripteurs au niveau du territoire (local, départemental ou régional) / expérience dans le recrutement / une approche pragmatique des relations formation-emploi / connaître les secteurs d'activités, les pratiques de recrutement des entreprises / lire un CV d'une manière pertinente par rapport à la façon dont il sera lu en entreprise selon la cible professionnelle / être au fait des techniques et des réflexions actuelles des entreprises en matière de recrutement / avoir des relations avec l'entreprise, des connaissances sur le fonctionnement du marché du travail / petite expérience professionnelle compensée par des activités associatives, des jobs... une ouverture sur la vie, une ouverture d'esprit

Capacité de se tenir informé, curiosité

- une capacité à se documenter, une curiosité d'esprit, être constamment au fait de ce qui se passe dans les entreprises, là où en sont les entreprises dans leurs pratiques et leur politique de recrutement / veille documentaire et une veille informative

Connaissance des mesures, des dispositifs d'insertion, de formation

- connaissances en insertion professionnelle / on ne peut pas leur demander de connaître toutes les mesures, c'est impossible, petite formation interne nécessaire au départ / compétences de veille

Capacité d'animamer d'un groupe

- travail auprès d'un groupe / animation d'atelier de TRE / ne pas imposer un savoir / laisser les gens s'exprimer / on n'est pas à l'école / favoriser l'expression orale / transmettre des techniques / faire en sorte que les gens instaurent un échange entre eux, se remontent le moral

Autonomie

- être autonome dans l'organisation de son travail
- gérer son travail

Qualités rédactionnelles

- être capable de restituer à l'écrit

Défauts

- vouloir aider comme une assistante sociale
- jouer le psy, par exemple en recourant à des tests de personnalité
- manque de distance par rapport aux difficultés du chômeur

L'accompagnement des chômeurs suppose des qualités d'écoute, ou plus précisément d'écoute active, qui sont nécessaires au conseiller parce qu'il a besoin d'informations sur l'histoire de son interlocuteur pour faire son travail. L'écoute est active dans le sens où il ne

s'agit pas de « jouer les psy », c'est-à-dire d'encourager la personne à se libérer d'éventuelles tensions ou à exprimer son mal être, entre autres dû au chômage, dans un but thérapeutique. La production de parole est canalisée et centrée sur des questions liées à la recherche d'emploi, afin de suivre les étapes successives et standardisées des démarches qui vont de l'établissement d'un bilan jusqu'aux entretiens d'embauche. Pour ce faire, la maîtrise des techniques d'entretien est requise ; elle recouvre non seulement une régulation de l'interaction en cours, mais également une capacité de prise de recul ou de distanciation vis-à-vis de la charge émotionnelle qui caractérise certains échanges.

Les techniques d'entretien et d'écoute sont toutefois appliquées de manières différenciées selon, d'une part, le type de public et, d'autre part, le temps dont dispose le conseiller. De manière générale, celui-ci dispose de plus de temps quand il accompagne des chômeurs en grande difficulté. Dans ce cas de figure, son approche s'apparente à celle des travailleurs sociaux. Tout en maintenant la recherche d'emploi au centre de l'échange, il laisse son interlocuteur aborder des thèmes annexes afin de l'aider à régler des problèmes qui « freinent son insertion professionnelle ». Cette conception de l'accompagnement correspond particulièrement à celle développée dans les Missions locales qui adoptent une « approche globale du jeune » prenant en compte tout autant les questions de formation que de santé, logement, loisirs, etc. Certains conseillers en Mission locale, par exemple, consacrent même tout leur temps de travail à un type d'accompagnement social couplé à une aide à la recherche d'emploi prise en charge par un(e) autre collègue (de sorte qu'accompagnement vers l'emploi et accompagnement social sont dissociés) :

« Oui, j'interviens que sur l'aspect logement. Il y a quand même le suivi... Par exemple, proposer la candidature d'un jeune sur le logement... et ma collègue va expliquer au niveau de l'emploi et de la formation, et moi que sur l'aspect logement, même si c'est lié. Ça fait que souvent aussi, on a des entretiens qui sont comme ça de simples avis où le jeune rencontre, bah, le référent logement plus le référent emploi pour essayer d'articuler tout ça, parce que moi, comme je leur dis, je leur demande d'avoir les ressources, les fiches de paie, donc avec ça je vais pas les accompagner sur la recherche d'emploi, donc on est souvent obligé comme ça d'avoir un suivi à deux. » (Conseillère dans une Mission locale).

Le jeune est en l'occurrence doublement accompagné, et ce au cours d'une longue période, qui peut parfois s'étendre sur plusieurs années, la limite étant atteinte à son vingt-cinquième anniversaire. Il en va autrement dans le cadre d'accompagnements où le temps est compté et où la question du retour rapide en emploi est centrale. Un des dispositifs les plus représentatifs est sans doute celui du « Suivi mensuel personnalisé » qui concrètement amène les agents de l'ANPE à recevoir les 120 à 140 demandeurs d'emploi qu'ils ont « dans leur portefeuille » tous les mois, à partir du quatrième mois d'inscription. Dans de telles conditions, l'entrevue ne peut guère durer plus de 20 minutes et doit être focalisée sur les démarches de recherche d'emploi, ce qui nécessite une conduite d'entretien relativement directive.

En dehors de ces conditions temporelles, tous les conseillers insistent sur la neutralité de leur intervention. Tous soulignent qu'ils prennent soin « de ne pas décider à la place » de la personne. Leur mission consiste à l'aider à « faire le point » pour mieux construire un projet professionnel et un « plan d'action » pour atteindre ses objectifs. Toutefois, le conseiller se doit de guider son interlocuteur et de lui indiquer si son projet est « réaliste et réalisable » (termes que l'on trouve entre autres dans les cahiers des charges de l'ANPE destinés aux sous-traitants) :

« Bah, un prestataire, déjà, qui connaît pas le marché du travail local, ça fait peur quoi ! On en

a, on a en eu. Moi, j'ai eu des prestataires qui m'ont un peu épaté quand j'ai vu des bilans, des résultats, en disant, je caricature, mais c'est un peu : 'Mr Untel veut être cosmonaute. Y a pas de problème, y a de l'avenir là-dedans ! » Oui, bah, sûr, à Baïkonour, mais pas ici ! » (Conseiller ANPE).

« Enfin, c'est la personne quand même qui définit son projet, on n'est pas là, nous, pour l'influencer, mais par contre, on est là pour lui... si elle définit un projet qui n'est pas du tout porteur, justement en terme d'emploi, bah, lui, dire : 'Non, pour ça, on peut pas valider !' Parce que nous, on a la fonction aussi de valider, de dire à l'ANPE : 'Voilà, appuyez sa demande de formation, dans tel secteur, ou tel truc.' C'est aussi l'ANPE qui va financer la formation, donc faut que ce soit quand même porteur ! » (Conseillère d'une association prestataire de service de l'ANPE).

L'accompagnement consiste ainsi à faire valoir un principe de réalité, mettant en adéquation le profil du chômeur et les attentes des employeurs, ou plus précisément à lui faire prendre conscience de son « employabilité ». Une telle confrontation à la réalité du marché du travail peut être plus ou moins brutale pour le chômeur, surtout pour celui dont les aspirations se révèlent trop élevées. On comprend alors que le travail d'accompagnement recouvre nécessairement une part de soutien moral et de dynamisation / redynamisation qui donne au chercheur d'emploi la force de continuer à avancer, de ne pas baisser les bras, en dépit des déceptions et échecs qu'il est susceptible d'essuyer.

Ce maintien des chômeurs en état de recherche d'emploi active s'appuie sur une connaissance du marché du travail et du monde de l'entreprise. Un projet professionnel ne peut être jugé « réaliste et réalisable » qu'en regard de l'activité économique du secteur géographique où la prospection se déroule. Le conseiller doit donc être au fait de l'actualité économique du territoire qu'il couvre, avoir repéré les sources d'emploi, la nature des emplois proposés et les secteurs les plus porteurs. On attend de lui qu'il soit en contact avec des entreprises (ou encore des organismes professionnels, des organismes de formation, etc.) afin également de connaître leurs besoins en main-d'œuvre, ainsi que leurs pratiques de recrutement pour mieux guider les chômeurs dans leur utilisation des techniques de recherche d'emploi.

Des variantes existent dans ce rapport au marché du travail selon le type de public accompagné. Pour citer deux cas éloignés, on évoquera tout d'abord la situation d'une conseillère employée par une association, dans un quartier dit « politique de la ville » où elle est amenée à rencontrer des habitants de cette zone très défavorisée, souvent issus de l'immigration et parfois ne sachant ni lire, ni écrire le français (et ne le parlant qu'avec difficulté). Le marché du travail s'avère dans ce cas de figure très localisé. Les contacts avec les employeurs passent par un réseau associatif composé de travailleurs sociaux qui travaillent avec des petites entreprises entre autres spécialisées dans le secteur des services à la personne. Les contrats de travail proposés sont bien souvent des contrats aidés, destinés à des travailleurs très faiblement qualifiés. Par contraste, on peut comparer ce type d'accompagnement à celui d'une cellule universitaire d'aide à la recherche d'emploi destinée à des étudiants de master. D'après le responsable, les conseillers tiennent leur connaissance du marché du travail des relations directes qu'ils ont avec des grandes entreprises et leurs DRH (directeurs de ressources humaines), même si ces derniers sont peu familiers du milieu universitaire et beaucoup plus à l'aise avec celui des grandes écoles, dont ils sont en général issus. Par ailleurs, cette plus ou moins grande facilité à entrer en contact avec le monde des entreprises est en partie compensée par une veille documentaire effectuée à travers la lecture de la presse spécialisée, la consultation des sites des entreprises, autre source d'informations utile aux chômeurs. Certains intervenants en aide à la recherche d'emploi consultent également les publications d'organismes producteurs de statistiques :

« Et puis que ce soit sur notre site de P. ou ici à L., on va décliner ça, bah, via les statistiques des ASSEDIC, sur les besoins de recrutement annoncés par les entreprises, métier par métier, secteur par secteur. On met en évidence aussi les écarts qui peut y avoir ou les contradictions sur euh... bah, pour un métier donné, y a beaucoup de demandeurs d'emploi, mais y a aussi beaucoup de demandes des entreprises, comment ça se fait ? Donc, qu'est-ce qui se passe ? » (Formateur d'un organisme de formation).

La curiosité est donc tout particulièrement appréciée chez les conseillers notamment parce que le marché du travail est loin d'être transparent : ils rappellent, en effet, très souvent aux chômeurs que les petites annonces publiées ne représentent qu'une faible part des offres d'emploi et qu'il leur faut explorer le « marché caché » du travail par le biais de candidatures spontanées.

Outre une connaissance du monde de l'entreprise, les conseillers ont également à assimiler un ensemble complexe de mesures relevant de la politique de l'emploi qui concerne l'emploi, la formation, ou encore les aides financières auxquelles les chômeurs ont droit. Ces mesures sont en perpétuelle évolution, ce qui implique une mise à jour continue de ces connaissances techniques. La nature et le volume de ces informations varient là aussi en fonction du type de public accompagné : un cadre chômeur de longue durée ne relève pas des mêmes droits et aides potentielles qu'un jeune diplômé, par exemple, titulaire d'un BTS.

Il n'a été question jusqu'à présent que de l'accompagnement individuel des chômeurs qui se concrétise par des rencontres régulières avec un conseiller. Or, des formules collectives sont également organisées. Il s'agit, par exemple, d'ateliers de techniques de recherche d'emploi rassemblant entre dix à quinze participants. Des thèmes tels que la constitution d'un CV, la rédaction d'une lettre de candidature sont abordés, à travers la réalisation d'exercices interactifs, celui demandant le plus d'implication personnelle étant sans doute la simulation d'entretien filmée avec la participation d'un employeur qui vient jouer le rôle d'un recruteur. L'animation de telles situations de groupe requiert des compétences différentes de celles nécessaires à l'accompagnement individuel. Le mode d'intervention adopté amène les conseillers à se mettre en retrait afin de favoriser l'expression des membres du groupe et de les amener à partager leurs expériences, à échanger conseils et parfois offres d'emploi ou encore à s'encourager mutuellement dans leurs démarches. Il s'agit donc de se démarquer d'une approche scolaire qui consisterait à transmettre des connaissances, et de privilégier l'instauration d'une dynamique de groupe qui, tout à la fois, rassure et motive les chômeurs.

Accompagnement individuel ou accompagnement collectif, dans les deux cas de figure, les conseillers sont de plus en plus soumis à l'obligation de rendre compte de leur activité et de leurs résultats, notamment depuis la mise en place de logiciels de gestion qui permettent d'enregistrer nombre de données sur les usagers suivis et l'évolution de leurs démarches. Tous les conseillers ont à établir un bilan des actions mises en place, par exemple, au terme d'une mesure d'accompagnement. Il ne s'agit pas seulement de consigner des chiffres (nombre de rendez-vous, fréquence de ces rencontres...) mais aussi des commentaires sur l'évolution de la situation du chômeur, ses avancées, les aspects qui restent à approfondir, les attentes non satisfaites, les problèmes non résolus, etc. Il est de ce fait demandé au conseiller d'avoir une certaine aisance rédactionnelle ainsi qu'une grande capacité de synthèse, tant les bilans et autres documents administratifs impliquent la maîtrise d'un style concis et précis.

A l'issue de l'examen des compétences d'un conseiller en aide à la recherche d'emploi, il apparaît clairement que l'autonomie est, en toile de fond, une caractéristique indispensable à l'occupation de ce type d'emploi. En effet, l'intervenant passe la majeure partie de son temps de travail, seul, face à un chômeur ou face à un groupe. Il est l'unique témoin de l'évolution

des parcours et des démarches entreprises ; il est aussi responsable des conseils qu'il dispense et des orientations d'action qu'il indique. Puisque tous les individus reçus sont différents, aucun supérieur hiérarchique n'est à même de prescrire le type de suivi que le conseiller devra appliquer. Il lui faut donc faire preuve d'une assurance dans son appréciation des situations, son diagnostic et ses préconisations.

Le professionnalisme dans le domaine de l'accompagnement recouvre donc la maîtrise d'un ensemble de compétences en grande partie relationnelles, appliquées tant en situation de face à face que lors d'interactions collectives, où il s'agit de transmettre non seulement des techniques de recherche d'emploi, mais aussi d'intervenir sur le comportement des chômeurs censés accomplir des « actes positifs et répétés de recherche d'emploi », si l'on s'en tient à la définition officielle de l'ANPE. Dans le paragraphe suivant, on s'interrogera sur les modes de construction de ce professionnalisme qui ne se déroule pas dans le cadre d'une formation institutionnalisée.

3.2. Modes d'acquisition des compétences

S'il existe bien quelques formations spécialisées dans l'accompagnement des chômeurs, telle celle de « conseiller en insertion professionnelle » délivrée par l'AFPA, rares sont les intervenants rencontrés à les avoir suivies. Ils ont en fait été formés « sur le tas », c'est-à-dire en situation de travail, au cours des premières semaines après leur prise de poste. Ils ont pour la plupart été placés en binôme, dès leurs débuts, auprès d'un collègue chevronné qu'ils ont observé pendant plusieurs jours consécutifs. Cette période passée, ils ont progressivement pris en charge l'accueil et la réception du public, souvent quelque temps encore en doublon, comme s'ils bénéficiaient d'un tutorat ponctuel. Certains conseillers ont cependant dû se « jeter à l'eau » sans filet. Tel fut le cas de cette conseillère d'un PLIE, embauchée pour remplacer son prédécesseur démissionnaire, qu'elle n'a de ce fait pas pu rencontrer. De plus, intervenant seule au sein d'une structure municipale où elle est détachée, elle n'a pas pu s'appuyer sur les conseils de collègues du même domaine que le sien. Elle a le sentiment d'avoir été « parachutée » dans un poste où elle a dû petit à petit prendre connaissance des dossiers des usagers, tout en mettant au point l'organisation de son travail lui permettant d'atteindre les objectifs fixés, qui impliquent des rendez-vous mensuels avec les 70 personnes de son portefeuille et un retour à l'emploi de 60% d'entre eux par an soit en CDI, soit en CDD de plus de 6 mois.

Que les conseillers aient été ou non encadrés à leur arrivée, ils se sont tous constitués individuellement un petit bagage de connaissances et d'outils, sorte d'équipement d'intervention qu'ils ont progressivement rassemblé et aménagé. Ils ont puisé ce matériel sur différents sites Internet, en consultant de la documentation disponible sur leur lieu de travail, en glanant quelques ficelles auprès de collègues, etc. Un élément crucial de cet équipement personnel s'avère être leur carnet d'adresses qu'ils alimentent petit à petit et qui contient entre autres un ensemble de contacts avec des personnes ressources auprès desquelles ils trouveront des réponses aux problèmes posés par les chômeurs. Ils se donnent la possibilité de solliciter les avis de spécialistes de domaines pointus, comme la formation professionnelle, sachant qu'ils n'ont pas le temps de se tenir au courant de la sortie des dernières lois et mesures.

Certains ont transposé des enseignements tirés de leur vie personnelle dans leur pratique professionnelle, comme l'a fait Clara, conseillère d'une agence d'intérim, qui avait aidé son frère pendant une longue période de chômage. D'autres ont utilisé une partie du contenu de leur formation initiale où ils ont trouvé des principes d'intervention. Les conseillers ayant

suivi des études en sciences humaines et sociales ont, par exemple, pu s'appuyer sur des cours de psychologie clinique qui les ont aidés à se positionner dans le cadre des entretiens individuels. D'autres encore ont pu s'appuyer sur des expériences bénévoles ou militantes pour construire leur mode d'intervention dans le champ de l'accompagnement.

De manière générale, les conseillers ne critiquent pas ce mode d'apprentissage qu'ils préfèrent à des formations plus théoriques :

« - Donc en fait vous avez eu un apprentissage comme on dit 'sur le tas' ?

- Sur le terrain, ouais, complètement.

- Et ça vous a semblé intéressant ?

- Oui, oui, complètement ! Bah, c'est-à-dire qu'on apprend au moins le concret et y a pas de théorie, on est directement dans la pratique. Donc, en apprenant la pratique, finalement, on se sent beaucoup plus à l'aise que si on prenait des cours théoriques sur qu'est-ce que l'accompagnement, les machins... Alors, ça nous empêche pas de réfléchir à ça, ça c'est sûr, mais au moins on est vraiment dans le concret quoi ! » (Sandra, conseillère d'une agence d'intérim).

La formation continue représente une autre source de connaissances, mais inégalement répartie. Certaines structures ne proposent aucune formation à leurs salariés, pendant que d'autres offrent un choix varié de stages à travers leur plan de formation annuel (voir tableau ci-dessous, comportant la liste de formations citées par les accompagnateurs ou leurs responsables).

Le travail aurait pu consister à regrouper les thèmes proposés selon divers critères : nature de la structure, taille de celle-ci et ancienneté des agents. La taille de l'échantillon ne permet cependant pas de réaliser une analyse systématique pertinente. De ce fait, nous avons gardé les informations sous la forme d'une liste de thèmes, tels qu'ils ressortent des entretiens. Nous avons procédé à un travail de regroupement, autour des deux axes qui nous ont paru significatifs pour l'analyse.

Liste des thèmes abordés dans le cadre de stages en formation continue

Thèmes liés au marché du travail, au contexte institutionnel de l'activité d'accompagnement	Thèmes liés à la connaissance des publics, des enjeux sociaux macro-économiques de l'emploi
<ul style="list-style-type: none"> - marché du travail, environnement socio-économique - formation sur la relation entreprises - création d'entreprise - fonctionnement de l'université - conventions avec les financeurs - techniques de recherche d'emploi - sur la formation professionnelle continue, sur les mesures de l'emploi - utilisation de logiciels, formations techniques - gestion des offres sur Internet 	<ul style="list-style-type: none"> - techniques d'entretien - animation de groupe - rapport des intervenants à l'argent (par rapport aux aides financières que certains peuvent délivrer) - formations thématiques, sur l'action handicap, la prise en charge des personnes handicapées, les discriminations - gestion des conflits - « stéréotypes de sexe », formations autour de la question des femmes, de l'égalité des chances, autour des femmes - rapport des jeunes au travail

Même si l'offre de formation est abondante dans certains organismes (comparativement à d'autres structures moins bien dotées), des manques se font notamment sentir lorsque de nouvelles mesures sont mises en place très rapidement. Des dispositifs sont ainsi souvent

instaurés à l'ANPE rapidement, afin d'appliquer une injonction institutionnelle et politique prise dans l'urgence. Les conseillers n'ont alors guère le temps de réfléchir aux conditions matérielles d'application de ces mesures. Le Suivi mensuel personnalisé a, par exemple, modifié en profondeur le mode relationnel existant avec les demandeurs d'emploi, désormais suivis par un même conseiller référent qui a dû s'adapter à un nouveau mode d'accompagnement beaucoup plus impliquant, sans avoir reçu de formation :

« Oui, moi je pense que ça nécessite une autre approche ! Malheureusement, bon, on n'a pas été trop accompagnés sur ce volet-là, parce que si vous voulez, ça se fait très vite quand même hein, c'est un peu la veille pour le lendemain... c'est pas quelque chose qu'on a vu venir... ça fait plus d'un an maintenant, ça fait quoi 18 mois. Bah, je pense que c'est dans... enfin, bon, on a, nous, la demande de le faire à l'interne, hein, de former, d'aider les conseillers à l'interne. » (Animatrice d'équipe ANPE).

Par ailleurs, on soulignera que l'offre de formation ne représente pas le même coût pour toutes les structures. Le directeur d'une association spécialisée dans l'accompagnement a insisté sur le poids que constitue sa contribution à la formation permanente, notamment lorsque l'un des salariés est engagé dans une formation longue (Master spécialisé à l'université, démarche de qualité et labellisation pour la structure dans les réseaux professionnels, etc.). L'absence d'un salarié entraîne bien souvent des complications organisationnelles, surtout lorsque l'effectif du personnel permanent est réduit. Nous avons peut-être là une clé de compréhension de la préférence pour le recrutement de candidats de niveau II ou I dans les structures du champ professionnel de l'accompagnement : ce sont autant de connaissances acquises avant l'embauche, qui permettent d'alléger le plan de formation.

Pour clore le point sur les formations continues proposées aux conseillers, on soulignera le poids relativement important accordé à des thèmes pratiques, destinés à renforcer la qualité d'intervention de ces salariés, tels que l'« animation de groupe », la « gestion des conflits », ou encore le « rapport à l'argent » qui apportent des savoir-faire (souvent d'ordre relationnel) souvent non abordés dans le cadre de la formation initiale et jugés utiles à l'exercice professionnel des métiers de l'accompagnement.

Ce paragraphe avait pour objectif la mise en évidence des compétences jugées nécessaires par les accompagnateurs eux-mêmes et leurs responsables pour remplir la fonction d'accompagnement des chômeurs. L'étape suivante consiste maintenant à cerner les registres d'actions dans lesquels ces compétences sont mises en œuvre, c'est-à-dire à détailler les activités constitutives de l'emploi telles qu'elles sont décrites par les personnes interviewées.

4. Contenu de travail des intervenants dans le champ de l'accompagnement des chômeurs

Bien que le métier d'accompagnateur ne soit pas identifié par un titre d'emploi stabilisé, nous verrons dans un premier temps que la description que les professionnels font de leurs tâches laisse apparaître un socle commun d'intervention, autour de ce qu'ils appellent parfois leur « cœur de métier ». Par ailleurs, selon le type de structure, des activités périphériques viennent souvent se greffer à ce fonds commun. Par la suite, nous procéderons à l'examen des outils propres à l'accompagnement des chômeurs sur lesquels s'appuient les accompagnateurs pour étayer la relation de service qu'ils entretiennent avec les chômeurs.

4.1. Le « cœur de métier » ou le socle commun d'intervention des accompagnateurs

Malgré la diversité institutionnelle des structures d'accompagnement, il se dégage une activité générique propre à ce domaine d'intervention, que les acteurs appellent leur « cœur de métier ». Les accompagnateurs exercent un métier de service et sont des spécialistes de la recherche d'emploi. Les destinataires de leurs services ont en commun de rechercher un emploi et de vouloir l'occuper le plus rapidement possible ou à court terme, par exemple, à l'issue d'une formation en cours. L'accompagnement est délivré gratuitement, il n'existe de ce fait pas de relation marchande entre l'accompagnateur et ses interlocuteurs. Le service proposé est relationnel et principalement immatériel ; il recouvre, d'une part, l'offre d'une présence physique d'un professionnel et de rencontres régulières dans le cadre d'entretiens dans un milieu institutionnel et, d'autre part, la délivrance par le biais d'échanges verbaux de conseils portant sur l'orientation professionnelle, sur les démarches de prospection et sur l'analyse du résultat de ces actions guidées. L'immatérialité des conseils oraux est souvent doublée de leur transcription écrite dans des petites fiches techniques, livrets, cahiers d'exercice, CD ROM, autant de supports qui renferment une trace des paroles du conseiller en dehors de la situation d'interaction directe.

Cette activité générique d'accompagnement s'appuie sur un type de traitement des chômeurs centré sur l'individu et sur un dispositif standard de technologies qui structure la période dite de recherche d'emploi en définissant le rôle du chercheur d'emploi. Ces deux composantes de l'accompagnement sont fortement intriquées et vont être artificiellement dissociées pour en faciliter leur présentation.

Le traitement du chômeur centré sur l'individu mobilise les compétences, déjà relevées plus haut, d'écoute ou d'écoute active du conseiller qui ne se positionne pas en tant que thérapeute, mais comme guide distancié, placé sur le chemin qui doit mener à l'accès ou au retour dans l'emploi. Le principe initial de l'aide à la recherche d'emploi (expression ici synonyme de celle d'accompagnement) suppose que le chômeur sache ou apprenne à organiser ses démarches ou à mettre en œuvre un plan d'action qui commence par un travail sur soi, sur son passé, son présent et son avenir. L'intervenant l'incite de ce fait à mener une réflexion introspective, à retracer son parcours professionnel, d'abord par écrit puis à l'oral :

« Alors après sur les outils qu'on peut utiliser, bah, ça va être beaucoup des supports papier, par exemple pour que la personne arrive à faire un bilan de son parcours. On peut utiliser un

exercice qu'on appelle « Ligne de vie ». Donc les éléments marquants : une colonne pour les positifs, une colonne pour les négatifs. Et puis, derrière, qu'elle développe pour elle-même : qu'est ce que ça représente ? Pourquoi elle dit que ça c'est positif ? Ça c'est négatif ? En quoi ça l'était ? Et après, nous, on peut suivre ça lors d'un entretien, dire, pour aider la personne à prendre un peu de distance par rapport à ça. Déjà, de toute façon, presque mécaniquement, quand la personne pose les choses sur papier, elle met à distance. » (Formateur d'un organisme de formation privé).

Ce bilan constitue la base sur laquelle un projet professionnel va être construit. Le rôle du conseiller consiste à juger du réalisme de ce projet, c'est-à-dire de l'adéquation entre les choix et préférences du chômeur et les caractéristiques du marché du travail ciblé. C'est à cette étape de l'accompagnement que le conseiller doit procéder à deux opérations, celles qui consistent à établir un diagnostic et une validation (ou non validation) du projet. Pour ce faire, il mobilise sa connaissance de l'environnement socio-économique, mais aussi des dispositifs administratifs et institutionnels comprenant les mesures de l'emploi, l'offre de formation disponible et les aides financières potentielles. C'est là que la neutralité revendiquée par les conseillers est aménagée. S'ils affirment respecter les choix des chômeurs, ils estiment devoir appliquer un principe de réalité afin de ne pas les laisser se fourvoyer dans une voie où débouchés professionnels concrets font défaut. Il les informe alors de l'existence de « secteurs porteurs » ou « en tension » (notions développées depuis quelques années entre autres par l'UNEDIC) où les offres d'emploi sont plus nombreuses.

Si le projet professionnel est validé, une phase plus pratique s'ouvre sur la mise en œuvre des techniques de recherche d'emploi (TRE). Il est à noter que ce système d'outils est à la fois stable dans le temps et dans l'espace : les TRE d'aujourd'hui sont, d'une part, les mêmes que celles des années 1980, d'autre part, elles s'avèrent semblables d'une structure d'accompagnement à l'autre. La terminologie est standardisée, ainsi que l'ordre de présentation de ces outils :

- le bilan professionnel et personnel constitue la base de réalisation du curriculum vitae ou CV qui peut être « chronologique », « anti-chronologique » ou « thématique » ;
- mais à lui seul, le CV ne suffit pas, il faut également s'entraîner à la rédaction de lettres de motivation (par exemple en réponse à une petite annonce) ou de lettres de candidature spontanée (pour explorer le marché caché) ;
- l'envoi de candidatures suppose la lecture des petites annonces et donc une familiarisation avec la presse spécialisée, mais aussi avec l'utilisation d'Internet (outil récemment introduit dans la recherche d'emploi) afin de consulter les sites d'offres d'emploi ;
- pour se rapprocher de l'employeur, il s'agit par la suite de maîtriser les prises de contact par téléphone et de « franchir le barrage de la secrétaire », tout en apprenant à sourire lors d'une conversation téléphonique ;
- enfin, reste l'épreuve la plus difficile pour les futurs candidats, celle de l'entretien d'embauche à laquelle ils s'aguerrissent en participant à des séances de simulation d'entretiens, filmées ou non, et parfois organisées avec le concours d'un « vrai » recruteur, c'est-à-dire, par exemple, un chef d'entreprise ou un responsable du personnel, en activité ou à la retraite.

Ces TRE sont à appliquer à la fois dans le cadre de la recherche de stages, qui concerne les étudiants ou stagiaires en formation professionnelle, et de la recherche d'emploi. Elles demandent au conseiller une implication variable, sachant que lors des simulations d'entretien il se tient plus en retrait (en général derrière la caméra), alors qu'il peut se montrer plus actif

pour la rédaction d'un CV qu'il doit parfois écrire lui-même lorsque le chômeur suivi est par exemple illettré. Quel que soit son degré d'implication, sa tâche principale consiste à donner des conseils sur la présentation de soi, sur l'image que le candidat donne de lui indirectement à travers le CV et la lettre de candidature et directement lors d'un entretien. Le conseiller a donc un rôle de socialisation ou de normalisation du comportement des chômeurs auxquels il rappelle les codes d'interaction, mais aussi la position qu'ils doivent adopter dans le cadre d'une rencontre avec un recruteur, situation asymétrique dans laquelle le postulant valorise son profil, sans se mettre trop en avant.

Après la phase de préparation allant du bilan à la simulation d'entretien, l'accompagnement change de nature. Le chômeur doit mettre en pratique ce qu'il a appris avec l'aide du conseiller qui va définir avec lui « un plan d'action » :

« L'accompagnement, on est à un stade où on clarifie aussi la situation, ça c'est évident, mais en même temps on accompagne, ça veut dire qu'on accompagne, ça veut dire qu'on aide dans les démarches et on structure les démarches. C'est-à-dire qu'on a des points d'étapes, on se dit : on en est là, maintenant il faut s'engager comme ça. Alors, soit c'est au niveau de la recherche d'emploi, ça veut dire structurer, organiser la recherche d'emploi, ça veut dire, c'est expliquer un petit peu comment ça se passe, c'est-à-dire que c'est une démarche qu'on fait dès le matin, on voit comment on procède, ça peut être par les journaux, ça peut être par les démarches, des enquêtes professionnelles, rencontrer des professionnels, etc. On s'organise et on avance, et on a des résultats. On a un carnet de bord, c'est-à-dire qu'on note aussi ce qu'on fait, parce que ça aide à voir... souvent notre souci, quand on se rend compte que des personnes sont incapables de vous dire qui ils ont vu, le nom de l'entreprise, si ils ont eu une réponse, quelle était ne serait-ce que l'adresse, à un moment ça aussi faut le structurer. » (Directrice adjointe d'une ALE).

Une recherche d'emploi active repose sur une organisation des actions à mener, une gestion rigoureuse du temps et un suivi des opérations en cours. Les conseillers supervisent en quelque sorte l'avancement des recherches et fournissent à l'occasion du matériel pour soutenir le chômeur. La responsable d'un Cap Vers l'Entreprise, une des structures récemment mises en place par l'ANPE, précise que les membres de son équipe remettent aux demandeurs d'emploi un outil nommé « carnet de bord », destiné à les aider dans la planification de leurs démarches, tout en fournissant par là même un moyen de mesurer l'implication dans la recherche d'emploi, provenant tant du chômeur (fiches n°1, 3, et 4) que du conseiller (fiches n°2, 3).

***Carnet de Bord - Outil remis aux demandeurs d'emploi adhérents au dispositif Cap Vers
l'Entreprise***

Le carnet de bord est composé des cinq types de fiches suivants :

1- « Réponses aux offres d'emploi »

Fiche comprenant sept colonnes : offre repérée le (date) / Emploi - métier / Nom et coordonnées de l'entreprise / N° de référence / Candidature ou relance effectuée le (date) / Relance prévue le (date) / Résultats obtenus (oui, non, date d'entretien prévu le...)

2- « Entreprises auxquelles le conseiller a proposé le CV du candidat »

Fiche comprenant cinq colonnes : emploi – métier / Nom et coordonnées de l'entreprise / Candidature ou relance effectuée le (date) / Relance prévue le (date) / Résultats obtenus (oui, non, date d'entretien, prévu le...)

3- « Les contacts avec mon conseiller »

Fiche comprenant quatre colonnes : date / objectif du contact / décision / date prochain contact

4- « Agenda »

Fiche comprenant 7 colonnes, soit une pour chaque jour de la semaine

5- « Notes »

Fiches vierges

A eux seuls de tels outils ne seraient que d'une faible efficacité s'ils ne s'inscrivaient dans le cadre d'une interaction où le conseiller soutient le moral du chômeur, l'encourage à poursuivre ses démarches ou encore l'aide à interpréter les échecs pour en tirer un enseignement « positif ». Le tout est de maintenir le chômeur dans un état permanent de recherche active d'emploi jusqu'au terme de l'accompagnement.

Les différentes activités décrites jusqu'à présent peuvent être considérées comme le socle commun à tous les conseillers en accompagnement des chômeurs. Afin d'en récapituler la teneur, elles peuvent être rassemblées dans un tableau synthétique permettant de mettre en regard, d'une part, les tâches réelles des conseillers telles que décrites par les conseillers (ce qu'il fait faire et ce qu'il fait) et, d'autre part, les compétences mobilisées pour effectuer ces tâches.

Tableau récapitulatif des activités génériques et des compétences de l'emploi d'accompagnateur des chômeurs

Activité : le conseiller fait faire...	Activité : le conseiller fait...	Compétences mobilisées
- un travail sur soi au chômeur, une démarche introspective - des exercices écrits, encourage une expression orale	- donne des consignes orales - fournit des cahiers d'exercice - des relances, pose des questions	- maîtrise des techniques d'entretien et d'écoute active - neutralité
- un bilan, construire un projet professionnel	- un diagnostic - une évaluation du projet - propose des solutions alternatives, des orientations	- principe de réalité - connaissance du marché du travail et des mesures de la politique de l'emploi, des dispositifs de formation, de prise en charge financière
- une prise de connaissance des TRE, se familiariser et s'approprier ces TRE - des exercices concrets, des jeux de rôle	- donne des explications, illustrations, donne le mode d'emploi, énonce des normes - participe à la rédaction de CV, de lettres	- qualité d'écoute active - qualités rédactionnelles - transmission de codes sociaux
- des démarches effectives de recherche d'emploi : prospection, lettres... - points réguliers sur l'avancement des démarches	- donne des sources de coordonnées d'employeur - interprète les résultats de la recherche d'emploi	- connaissance du marché du travail, mobilisation du carnet d'adresses - écoute active - dynamisation - principe de réalité

Ce socle commun qui constitue l'activité générique des conseillers en accompagnement, comme tout schéma analytique, est en partie réducteur et fige la réalité des actions. Il doit être complété par la prise en compte de paramètres dont les variations modulent l'accomplissement des tâches de travail réelles. Le tableau suivant rassemble une partie de ces paramètres en faisant apparaître un continuum entre deux pôles extrêmes de graduation, tels qu'ils ont été décrits par les conseillers interviewés.

Paramètres modulateurs de l'activité générique d'accompagnateur

Paramètres influençant la réalisation des activités de travail	Pôles extrêmes de graduation des paramètres
Durée de l'accompagnement	Limité dans le temps-----Illimité
Caractéristiques des publics	Faible recrutabilité ¹⁸³ -----Forte recrutabilité
Objectifs prescrits de l'accompagnement	Taux élevé de placement-----Aucun objectif de placement
Volontariat du public	Accompagnement obligatoire-----Libre adhésion
Pouvoir de sanction du conseiller	Aucun pouvoir de sanction-----Pouvoir de sanction formel
Proximité avec les offreurs d'emploi	Aucun contact avec les employeurs-----Capital social important
Marché du travail	Fort taux de chômage-----Faible taux de chômage

¹⁸³ Comme le souligne l'auteure de ce néologisme, il « est l'exact synonyme d'employabilité, mais il a l'avantage de renverser la perspective, mettant davantage l'accent sur les pratiques de sélection/exclusion des employeurs envers certaines catégories sociales et non sur les pratiques individuelles de recherche d'emploi. » (Pochic, 2007, p.33).

Cette schématisation n'a pas été construite dans le but de faire une description exhaustive de l'ensemble des situations d'accompagnement possibles, mais d'en laisser apercevoir le large éventail. Nous avons ainsi pu observer les variations suivantes :

- des durées d'accompagnement allant d'un minimum de trois rendez-vous prévus dans le cahier des charges à un suivi illimité, comme dans le cas du Suivi mensuel personnalisé de l'ANPE qui prend fin lorsque le chômeur retrouve un emploi ;
- des publics ayant des caractéristiques très différentes, très inégalement dotés de ressources rentables sur le marché du travail ;
- les objectifs fixés par les commanditaires s'avèrent globalement assez homogènes, la norme étant un taux de placement de 50 ou 60% en CDI ou CDD de plus de six mois. Toutefois, quelques structures ne sont soumises à aucun objectif de placement et d'autres, comme une Maison de l'emploi, à un taux (jugé inaccessible par les conseillers) de 75% de retour en emploi en CDI ou CDD de plus de 6 mois ;
- des conditions d'engagement diverses dans le dispositif : il peut être obligatoire comme dans le cadre du Suivi mensuel personnalisé ou entièrement fondé sur le volontariat comme dans le cas des services offerts par une association spécialisée dans l'aide à la recherche d'emploi des jeunes diplômés ;
- des conseillers plus ou moins en position de force par rapport aux chômeurs, certains disposant d'un réel pouvoir de sanction, comme les agents de l'ANPE, d'autres en étant totalement démunis, comme les conseillers d'un organisme de formation public ;
- un capital social composé d'employeurs variable, les plus nantis étant sans doute les intervenants des agences d'intérim, les moins dotés pouvant être les formateurs d'organismes de formation ;
- enfin, des taux de chômage très variables d'un territoire à un autre (sur nos terrains d'enquête) allant de 5 à 20 %.

Nous avons jusqu'à présent pu caractériser le contenu de travail des accompagnateurs, en le mettant en regard avec les compétences requises. Cette présentation a été nuancée par la mise en évidence de différents paramètres qui modulent l'activité d'accompagnement, en fonction notamment du poids que ces paramètres peuvent avoir selon les situations. Pour dresser un tableau complet, il faut toutefois y ajouter les autres tâches plus ou moins directement liées à l'accompagnement des chômeurs dont les conseillers peuvent être chargés.

4.2. Tâches additionnelles à l'activité centrale d'accompagnement

Une des tâches qui viennent le plus souvent s'ajouter à celle de l'accompagnement des chômeurs recouvre un travail de prospection d'offres d'emploi qui implique l'établissement et l'entretien de contacts avec des employeurs. Cette proximité avec les offreurs d'emploi prend des formes variables. Elle est ainsi beaucoup plus grande pour les agents de l'ANPE que pour les conseillers d'une structure prestataire de service de l'Agence. Mais les agents de l'ANPE ne disposent, par exemple, pas du temps nécessaire pour développer cette activité autant que ne le font les consultants d'une agence d'intérim. Un directeur régional d'une entreprise de travail temporaire souligne à ce propos que sa région est dotée d'une quarantaine d'agences qui sont très proches des entreprises dont elles connaissent bien les besoins grâce à des visites *in situ* régulières. Parallèlement, les agences locales pour l'emploi de l'ANPE n'ont, d'après lui, pas une connaissance aussi fine que la leur du bassin d'emploi parce qu'elles n'ont pas les

moyens de développer suffisamment leur offre de services, tant les agents sont pris par le suivi des demandeurs d'emploi à qui ils ne consacrent en moyenne que 7 minutes d'entretien. La prospection d'offres d'emploi débouche logiquement sur des mises en relation avec des chômeurs susceptibles de correspondre au profil recherché. Des structures telles que l'ANPE, les Missions locales ou l'AFPA procèdent officiellement à de tels rapprochements, mais il peut arriver également que des organismes de formation mettent leurs stagiaires en contact avec des employeurs qui les sollicitent occasionnellement, sans que de tels échanges ne soient formellement organisés avec les entreprises :

« Par contre, on n'en est pas encore, mais c'est une évolution qui nous intéresse, on n'est pas encore dans la mise en relation directe de employeur - candidat. On a ponctuellement des entreprises, bah, des gens qui avaient eu des stagiaires, avec qui ça s'était bien passé, en général, ça s'était conclu par un contrat, et qui nous envoient régulièrement des annonces, en nous disant : 'Bah, on a un nouveau besoin.' Je sais plus, c'est avec le centre de tri. En fait, c'est pas structuré de RH du centre de tri avec nous, mais c'est quelqu'un que j'ai eu en accompagnement, qui a décroché un emploi, il me rappelle systématiquement quand y a besoin de quelqu'un et je diffuse. Après, on va expliquer à la personne : « Bah, tenez....' » (Formateur d'un organisme de formation privé).

Lorsque les structures d'accompagnement réalisent de telles mises en relation, elles jouent un véritable rôle d'intermédiaire actif entre l'offre et la demande d'emploi. Elles agissent sur le chômeur en l'aidant à chercher du travail, c'est-à-dire en mettant en forme la présentation qu'il donne de lui en tant que candidat et en tentant de l'orienter dans ses choix. Comme on l'a vu plus haut, l'accompagnateur a entre autres un rôle de régulateur qui consiste à veiller au réalisme du projet professionnel établi par le chômeur. Partant de là, il peut également l'inciter à explorer les secteurs dits porteurs où existe une pénurie de main-d'œuvre et orienter sa recherche d'emploi dans cette voie. Mais les accompagnateurs déclarent également exercer une influence sur les employeurs, et notamment décrivent des situations où ils sont intervenus pour éviter certaines formes de discrimination à l'embauche :

« Bah aujourd'hui un employeur... enfin, moi quand je suis rentrée à l'Agence, un employeur qui téléphonait, on disait : 'Oui, monsieur, bien monsieur !' On notait tout ce qu'il avait dit, et puis on discutait pas ! Il voulait ça, on prenait ça, et on faisait ça. Aujourd'hui, c'est fini ! Un employeur qui refuse de nous donner un salaire, on lui dit : 'Bah, monsieur, pour nous, c'est un critère qualité, nous, on ne fait pas paraître une offre sans salaire ! Donc, je prends tous vos éléments euh... rappelez-vous, ou on vous rappelle demain et vous nous communiquerez le salaire et on pourra enregistrer votre offre qu'à ce moment-là.' Aujourd'hui, le conseiller va dire non. Il va dire : 'Non, monsieur, vous ne voulez pas me donner d'éléments, vous ne voulez pas me dire ce que va faire la personne, moi je vais pas pouvoir enregistrer vos offres dans ces conditions !' Et ça, c'est vraiment... c'est aussi démontrer son professionnalisme, c'est : je ne prends pas n'importe quoi, je ne fais pas n'importe quoi ! C'est : je ne prends pas d'offres avec des critères discriminatoires, c'est : je me permets de lui dire non ! Non, ça c'est pas possible ! Non, ça je ne marquerai pas ça dans l'offre, si vous ne voulez pas me donner ces éléments-là, vous ne voulez pas me dire combien de temps va durer le contrat, et bah, moi, je n'enregistre pas parce que je ne peux pas ! Donc, il faut que vous nous donniez ces éléments-là ! Et aujourd'hui, le conseiller, entre guillemets, il lui tient tête, si vous voulez ! Ça c'est bien parce que il lui dit : 'Mais, non, c'est pas comme ça que ça se passe !' Alors, bon quelques fois, le ton monte, mais ils sont en capacité de lui expliquer : 'Mais, vous, votre but, vous voulez quelqu'un ? Vous voulez recruter ? Donc, écoutez-nous, parce que nous on sait, on le connaît le marché ! Donc, si vous ne nous donnez pas ces éléments-là, votre offre va paraître sans aucuns éléments qui font que les gens vont se positionner dessus ! Donc, ça n'a

aucun intérêt pour vous !' En général, ils entendent quand même l'argument. (Animatrice d'équipe, Agence locale pour l'emploi).

Cet extrait montre que quand les conseillers ont un rôle d'intermédiaires sur le marché du travail, il leur est possible d'y introduire davantage de transparence, notamment en rendant les demandes des employeurs et les candidatures des demandeurs d'emploi plus explicites. Ils interviennent également sur le niveau d'exigences des uns et des autres, par exemple, en recommandant aux employeurs d'offrir des salaires plus attractifs lorsque leur secteur d'activité manque de main-d'œuvre ou en revoyant à la baisse les prétentions de chômeurs dont le profil n'est pas très recherché. Le conseiller est en fait perpétuellement pris en tenaille entre des principes de réalité (entre autres, l'état du marché du travail) et des principes de justice (entre autres, la lutte contre les discriminations) qu'il essaie d'articuler selon sa marge de manœuvre et la définition qu'il a de son rôle.

Un autre type d'activité additionnelle consiste à accompagner les chômeurs dans l'emploi après une phase d'aide à la recherche d'emploi. Cette forme d'accompagnement n'est pas très répandue. Elle ne figure généralement tout simplement pas dans la liste des attributions de l'intervenant, ou, quand elle y figure, le temps fait souvent défaut pour la mettre en place. Un conseiller de l'ANPE a cité à propos de l'accompagnement dans l'emploi, deux types de mesure : Le PADE (Programme d'Accompagnement Dans l'Emploi) qu'ils n'ont pas le temps d'appliquer, et la MVE (Mobilisation Vers L'Emploi), d'une durée de 6 mois renouvelable une fois, réservée à des publics en grande difficulté, qu'ils sous-traitent. En dehors de ces prestations spécifiques, les conseillers sont en général spécialisés dans l'accompagnement vers l'emploi, qu'ils prolongent lorsque que les chômeurs ont trouvé un emploi pendant la période de l'accompagnement. Ce suivi se concrétise par des contacts téléphoniques avec la personne qui vient de retrouver un emploi et quelques entretiens dans la structure du conseiller quand les horaires de travail le permettent. Le conseiller peut être amené à se rendre dans l'entreprise où il rencontre la personne, ainsi que son supérieur hiérarchique. Le but est de résoudre les problèmes qui pourraient compromettre le maintien dans l'emploi, ce qui l'amène à jouer un rôle de médiateur entre le responsable hiérarchique et son nouvel employé. Cette position de médiateur est plus ou moins confortable, surtout quand l'employeur n'est pas satisfait du comportement de son salarié et que le conseiller sait que celui-ci est aux prises avec des difficultés sociales et personnelles complexes sur lesquelles il n'a pas, en tant que professionnel, de pouvoir d'action. Par ailleurs, son intention de favoriser l'insertion de la personne connaît parfois des limites quand l'employeur ne respecte pas le code du travail :

« C'est une des bénéficiaires qui a été suivie par mon prédécesseur qui, elle, avait décroché un CDI. Tout se passe bien, OK, mais au bout d'un mois, on n'a pas vu le CDI, on n'a pas vu de fiche de paye, y a eu un salaire certes... On lui a dit de rester quand même tant qu'elle était payée, puis au bout du deuxième mois, y a eu un contrôle fiscal, le gars, il l'avait jamais déclarée. Donc, voilà, elle est quand même revenue vers nous, on l'a pas laissée repartir, sinon après, elle serait peut-être pas revenue euh... vers nous. » (Conseillère d'une association).

On ne cherchera pas ici à établir la liste de l'ensemble des activités additionnelles dont les conseillers peuvent être chargés. On retiendra tout d'abord que la prospection d'offres d'emploi et la mise en relation entre offre et demande d'emploi avec l'accompagnement dans l'emploi constituent deux types d'activités bien identifiables. Par ailleurs, les conseillers ont la responsabilité d'autres attributions secondaires, très diverses, que les agents de l'ANPE nomment par exemple des « chantiers spécifiques » portant sur des thèmes divers : les « travailleurs handicapés », la « création d'entreprise », les « relations avec les Missions locales » ou encore les « prestations ». Dans les Missions locales, les intervenants sont, selon

leur vocabulaire, chargés de « références » qui recouvrent là aussi des domaines variés :

« Eh bah, y a conseiller niveau 1, conseiller niveau 2, avec deux niveaux de conseillers niveau 2, en fonction des références et des grosseurs des références. C'est vrai que moi la référence, c'est des ateliers, c'est des petites références on va dire, par rapport à des références qui peuvent être le logement, des références de contrats en alternance, c'est-à-dire gérer, on va être l'interface, par exemple, pour le contrat en alternance, on va être l'interface avec tous les centres de formation qui proposent l'alternance et nos collègues. Ça, c'est des références beaucoup plus lourdes. » (Conseillère d'une Mission locale).

L'analyse du travail des conseillers révèle donc l'existence d'un « cœur de métier » ou d'une activité centrale. Elle constitue parfois la totalité de la mission du conseiller en accompagnement. Un autre cas de figure regroupe les conseillers qui effectuent cette activité centrale et qui, de surcroît, sont chargés de tâches additionnelles. Il faut, pour clore la présentation, encore évoquer les conseillers en accompagnement « cachés », catégorie qui comprend des salariés exerçant un métier établi et qui occasionnellement accompagnent des chômeurs. Entrent dans cette catégorie les formateurs, les recruteurs ou encore les conseillers d'orientation. Les uns animent, par exemple, ponctuellement des ateliers de recherche d'emploi destinés à des élèves ou étudiants ; les autres suivent le parcours de leurs stagiaires auxquels ils enseignent une matière dans le cadre d'une formation professionnelle.

L'accompagnement des chômeurs relève donc d'une activité de service recouvrant la production de biens immatériels qui prennent la forme de conseils sur la recherche d'emploi. Bien que la délivrance de ces conseils s'opère dans le cadre d'interactions où les compétences relationnelles sont primordiales, ces échanges mobilisent tout de même différents outils concrets dont on fera, pour clore ce chapitre, une rapide présentation.

4.3. Les outils de l'activité d'accompagnement

Les outils mobilisés dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs ont été classés dans un tableau (placé ci-dessous) en cinq catégories qui recouvrent un ensemble varié de dispositifs (permettant de répondre aux demandes des chômeurs) d'outils gestionnaires et administratifs servant à rendre des comptes, et, enfin, de méthodes et supports pédagogiques plus spécifiquement destinés à guider le chômeur dans la mise en œuvre concrète de ses recherches d'emploi.

Types d'outils utilisés dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs

Dispositifs que les conseillers appellent des « outils »	- ensemble des mesures, dispositifs, prestations, stages destinés à des catégories ciblées de chômeurs : jeunes, illettrés, chômeurs longue durée, chômeurs cadres...
Outils gestionnaires, organisationnels, systèmes d'information	- logiciels de recueil de données quantitatives sur : * suivi du parcours du chômeur (suivi de cohorte...) * suivi de l'activité du conseiller (nombre d'entretiens par jour, de propositions...) * suivi de l'activité de la structure : suivi de l'application des programmes, du niveau local au niveau national quand il y a un réseau d'organismes * outil de communication : « reporting », rendre compte des résultats auprès des partenaires et financeurs * outil de pilotage : aide à la décision interne et des financeurs
Outils d'information et d'auto-formation pour les chômeurs	- Centre de documentation en accès libre : avec ouvrages, annuaires, Kompass, revue de presse, documents institutionnels, Programme de formation professionnelle du Conseil régional, manuels sur les droits du salarié, revues professionnelles, code ROME (Répertoire opérationnel des métiers) - Documents d'information maison : livret d'accueil - outils d'auto-formation prescriptifs : exercices, tests, guides... - outils auto-organisationnels : carnet de bord...
Outils interactifs entre le conseiller et le chômeur	- Contrat, charte - supports pédagogiques pour la mise en œuvre de techniques de recherche d'emploi - méthodes : trèfle chanceux, ligne de vie, l'ADPV...
Outils professionnels pour les conseillers	- équipement personnel - documents maison techniques, juridiques : procédures, modes d'emploi, inventaires, - guides, manuels, cahiers à destination des professionnels, livrets méthodologiques, livret pour le formateur - règles déontologiques - cadre du <i>reporting</i> , bilan, tableaux, grilles, calendrier, agendas... - secrétariat : fichiers, lettres types, répertoires d'adresses

Lorsque l'on interroge les conseillers sur les outils qu'ils utilisent, on obtient des réponses diverses notamment parce qu'ils accordent des sens différents à cette notion. Comme elle renvoie aux ressources dont ils se servent dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs, il a, entre autres, été fait état des dispositifs, mesures, actions, prestations, voire aides sociales et financières qu'ils proposent à leur public. Ceux qui semblent le plus recourir à de tels moyens sont sans doute les conseillers en Mission Locale qui, du fait d'une approche dite globale du jeune, doivent être en mesure de l'orienter vers des structures et partenaires à même de répondre à ses besoins en termes de logement, santé, loisirs, formation, difficultés familiales, etc. Parmi les moins utilisateurs de ces dispositifs, on compte les intervenants d'une entreprise d'intérim chargés d'accompagner des Rmistes. Leur action est centrée sur l'aide à la recherche d'emploi, les problèmes ou besoins connexes étant traités parallèlement par les assistantes sociales de secteur qui suivent ces Rmistes.

Les conseillers citent par ailleurs un autre type d'outils envers lesquels ils se montrent assez critiques. Il s'agit des outils gestionnaires et organisationnels, la plupart du temps informatisés, qui apparaissent comme des instruments de contrôle institutionnels permettant le suivi de plusieurs acteurs : celui du parcours du chômeur, celui de l'activité du conseiller et, plus largement, celui du fonctionnement et des résultats de la structure. Les conseillers jugent ces outils contraignants car ils les obligent à fournir en quelque sorte un « sur-travail » ou un travail sur leur travail : il leur faut sans cesse rendre compte des tâches effectuées, remplir des tableaux et autres grilles dans lesquels ils consignent l'ensemble des opérations réalisées alors qu'ils sont déjà à court de temps pour accueillir correctement les usagers. Certains se trouvent en outre face à une double contrainte : ils doivent non seulement rendre des comptes, mais

aussi « apprivoiser » les tableaux de bord et autres supports d'enregistrement de leur activité qu'ils maîtrisent parfois difficilement faute de formation. Ils procèdent par essais et erreurs, ce qui les conduit éventuellement à « bricoler » des aménagements :

« Alors moi, justement pour moi, c'est pas encore automatique parce que je suis là depuis pas très longtemps. (Elle ouvre des fichiers excel sur son ordinateur) Alors voilà... les personnes ont du mal à me dire... Donc là, on a la personne, quelqu'un que je vois souvent... Voilà, Mme B.... tout ça, c'est déjà fait, ça normalement, c'est pré-rempli, sauf que voilà, mon collègue quand il était là avant, il a pas rempli, donc ça c'est les secteurs d'activité qui recrutent pour savoir si les personnes ont de l'expérience dans ces secteurs-là : bâtiment, nettoyage, sécurité, espaces verts. Est-ce que il n'a pas d'expérience professionnelle ? Est-ce que il a moins d'un an d'expérience ? Plus d'un an d'expérience ? Pareil dans le nettoyage... euh.... Voilà, projet professionnel recherché, donc : 'non défini à ce jour'. Alors, là, moi j'ai rajouté une ligne, donc nombre de contacts JP, c'est donc mon prédécesseur. Là, j'ai mis moi, M.Y. [ses initiales]. Alors, je l'ai reçu quatre fois. Et après y a tout ça... donc, là j'ai jamais su ce que c'était : F2 ? Nombre d'actions ? machin... Ensuite voilà, étape 3, c'est en code parcours, est-ce qu'ils sont en CA réalisé ou en cours, CAE réalisé ou en cours... Sauf que moi, voilà euh... moi, j'essaie de le remplir, mais ça je sais pas ce que c'est ! J'ai demandé à mes collègues, même mes collègues [ils ne savent pas ce que c'est]... Donc voilà, là, on met les commentaires en quelques lignes. Mais tout le monde... Moi, j'ai eu l'impression, quand j'ai appelé mes collègues pour savoir comment ils remplissaient, de pas avoir tout le temps la même façon donc voilà.... » (Conseillère d'une association).

On devine que cette conseillère est amenée à consacrer beaucoup de temps pour parvenir à comprendre la logique du logiciel dont elle doit renseigner les tableaux. Elle est d'autant plus désarçonnée qu'elle découvre, en demandant de l'aide à des collègues plus chevronnés, que ceux-ci ne se servent pas de la même manière de cet outil dont l'utilité peut du coup poser question : pourquoi passer autant de temps à remplir des tableaux, s'ils ne sont pas comparables d'un conseiller à un autre ? Ne reflètent-ils pas, au final, une image déformée du fonctionnement et des résultats de la structure ?

Dans la gamme des outils plus directement liés aux démarches de recherche d'emploi, figurent différents supports d'information et d'auto-formation destinés aux chômeurs. Ils trouvent, d'une part, dans cette rubrique des sources d'information sur le marché du travail, l'offre de stages ou encore sur le réseau, souvent associatif, d'organismes où ils pourront compléter leurs recherches d'adresses et de conseils. D'autre part, sont mis à leur disposition du matériel pédagogique sous forme tout d'abord de livret d'accueil, puis de cahiers d'exercice ou encore de carnet de bord qui permettent d'organiser et de planifier la recherche d'emploi. Le chômeur a la possibilité de solliciter son conseiller s'il a besoin de renseignements sur l'utilisation de ce matériel, mais l'objectif est avant tout de renforcer son autonomie et, pour ce faire, de lui donner l'opportunité de s'approprier des guides d'action :

« Plus je fais de l'animation collective sur les techniques de recherche d'emploi, plus je suis persuadée que ces techniques-là, c'est important de les médiatiser le plus possible pour que même chez des jeunes, il me semble plus intéressant de travailler sur un projet professionnel, de travailler justement... parce que le CV, il vient... chacun sait faire son CV, si son projet il est défini. Si on n'a pas de projet professionnel, c'est difficile de faire un CV, c'est difficile de faire une lettre. Donc tout est un petit peu lié et plus on forme, on prépare, oui, on informe sur les techniques de recherche d'emploi, plus on les anime, plus on fait prendre conscience qu'y a toute une organisation, qu'y a à réfléchir sur un parcours professionnel, à court, moyen ou long terme, plus les gens vont devenir autonomes, par rapport à cette démarche là, et c'est ce qui me semble, moi, essentiel. L'accompagnement, moi, dans ma mission, je trouve que j'ai

pas à me substituer à une personne, enfin, à faire à sa place. L'accompagnement, je trouve qu'y a un peu de ça... Alors, je pense qu'y a des personnes en difficulté qui ont besoin de ça à un certain moment de leur vie, mais moi je suis plus pour autonomiser au maximum les gens et leur donner suffisamment... parce que dans notre culture, enfin de notre société, on pêche pour sur ça, y a des gens qui détiennent les savoirs et puis les autres, on leur donne au compte-gouttes (rire), alors qu'y a à diffuser largement ! Qu'on soit pas à regarder un CV, à dire : 'Ah, bah, non il est pas bon ! Ça il faut le changer, ça faut mettre comme ci, comme ça !' Il faut que les gens s'approprient en fait ces techniques là, pas qu'il y ait des spécialistes pour dire... » (Conseillère ANPE, détachée dans un organisme de formation public).

Autonomisation ne rime toutefois pas avec une mise à distance des chômeurs. Au contraire, les rencontres individuelles ou collectives ont de manière générale tendance à se multiplier, moments qui servent à la fois à transmettre les techniques de recherche d'emploi et à faire régulièrement le point sur l'avancement des démarches du chômeur. Dans le cadre de ces interactions, le conseiller s'appuie sur des méthodes d'intervention au final peu diversifiées et assez anciennes. En ce qui concerne les techniques de recherche d'emploi (TRE), il a déjà été souligné plus haut, que le système ordonné d'opérations qu'elles comprennent (bilan, CV, lettre de candidature, lettre de motivation, prise de contact téléphonique, entretien d'embauche, etc.) est resté stable dans le temps, notamment si l'on compare les conseils des intervenants d'aujourd'hui avec ceux délivrés, dans les années 1980, dans les guides d'aide à la recherche d'emploi de cette époque, même si quelques évolutions techniques sont notables, notamment à travers le développement des sites sur Internet d'offres d'emploi. Ces TRE sont également semblables d'une structure d'accompagnement à l'autre, comme le remarque une conseillère ayant été chargée d'accompagnement dans plusieurs organismes :

« C'est simple, enfin c'est pas... euh... c'est toujours les mêmes qui reviennent de toutes les façons. Donc, même en consultant les sites emplois, on se rend compte que souvent, c'est les mêmes conseils donnés, c'est les mêmes architectures, donc après, on arrange ça à sa sauce, quoi. » (Conseillère d'une entreprise de travail temporaire).

Les conseillers citent par ailleurs très fréquemment deux méthodes datant des années 1970 et 1980, qu'ils appliquent ou dont ils s'inspirent encore aujourd'hui. Il s'agit, d'une part, du « Trèfle chanceux », modèle opératoire en insertion professionnelle, créé en 1987 par Jacques Limoges, professeur associé au département d'éducation de l'université de Sherbrooke, et, d'autre part, d'une méthode psychopédagogique canadienne, nommée « Activation du développement vocationnel et personnel » (ADVP, voir encadré ci-dessous), mise au point en 1974 par des membres de cette même université¹⁸⁴. Ces outils représentent une aide à la prise de décision et permettent de réaliser un travail sur les choix professionnels et personnels. Ils sont spécifiquement destinés à guider les chercheurs d'emploi dans leur réflexion et à les aider à « acquérir une position optimale d'employabilité ». Enfin, le recours à de telles méthodes repose sur la signature d'un contrat entre le conseiller et le chômeur qui s'engagent à s'investir conjointement dans le parcours qui doit mener vers un retour rapide dans l'emploi.

¹⁸⁴ Voir : PELLETIER, D., NOISEUX, G., & BUJOLD, C. (1974). Développement personnel et croissance personnelle. Montréal : McGraw-Hill.

Courte histoire et philosophie de l'ADVP

L'Aide au Développement Vocationnel et Personnel, conception éducative de l'orientation est née de la mise en relation des travaux théoriques de Joy P. Guilford et de Donald Super.

Le premier, psychologue américain, est à l'origine d'une conception du développement de l'intelligence, fondée sur l'acquisition progressive d'habiletés particulières. Par exemple, si l'on veut développer la pensée créative chez l'enfant, il faudra l'inviter à observer, décrire, questionner, découvrir, imaginer. Pour le second, le choix vocationnel (ou professionnel) évolue de l'enfance à la vieillesse. Le désir professionnel n'est pas inné. Il se construit progressivement dans l'interaction entre l'individu et le monde environnant. Donald Super distingue quatre étapes dans ce développement et introduit le concept de la « maturité vocationnelle ».

Denis Pelletier, chercheur canadien, et ses collaborateurs, en s'appuyant sur la théorie développementale de Donald Super, et en la rapprochant de celle de Joy P. Guilford, élaborent un modèle du développement vocationnel supposé éduicable. Il recherche quelles sont les habiletés intellectuelles impliquées dans chacune des quatre étapes décrites par Donald Super. Puis, il réalise la mise en place d'un programme pédagogique ayant pour but de développer les capacités intellectuelles qui sous-tendent le développement vocationnel. Le programme est appelé « Education des choix ».

En France, Michel Garand, conseiller d'orientation, a adapté le travail réalisé par Denis Pelletier et ses collaborateurs à la situation d'entretien individuel en produisant un outil nommé « les cartes-métiers ». D'autres prolongements ont été réalisés dans la décennie 90, notamment au travers de la mise au point d'outils d'entretiens construits sur ces mêmes bases (tel que la méthode dite « Entretien pour l'Elaboration du Projet » [ELP] de l'association Espace Médiation Productions).

L'ADVP s'appuie sur deux « bases conceptuelles ». La première est une conception humaniste de l'homme qui considère l'individu comme un être intentionnel, capable de se « construire » à travers l'analyse et le sens donné à l'expérience vécue. Placé au centre de son expérience, de son développement, l'individu devient acteur dans ses choix d'activité professionnelle, de style de vie, de loisirs... Il cherche à donner un sens à sa vie. La deuxième est une approche éducative centrée sur la personne et visant à la rendre sujet de son choix. Chaque personne se développe au travers des expériences qu'elle est amenée à vivre. Cette approche s'appuie sur une « pédagogie expérientielle » qui au travers de mises en situation a pour objectif de permettre à l'adolescent d'apprendre à se connaître intellectuellement et affectivement, à découvrir le monde. Mais « vivre des expériences » n'est pas suffisant. Il faut que l'individu puisse les traiter, s'engager dans la découverte du sens qu'elles prennent pour lui, accepter et intégrer ce sens à son vécu. Activer le développement d'une personne, c'est lui fournir les conditions nécessaires pour vivre, traiter et intégrer son expérience en lui faisant parcourir les différentes étapes du choix.

Source : Bernard Balzani, *Guide d'utilisation de l'outil d'entretien ELP*, Espace Médiation Productions, 2008.

En dehors de ces outils interactifs, quelques conseillers disent disposer de matériels professionnels, réservés aux intervenants (« livret pour le formateur », etc.), qui leur procurent des méthodes d'intervention et des indications sur leur positionnement en tant qu'intervenant. Toutes les structures ne sont pas équipées de telles ressources, l'ANPE et l'AFPA étant certainement les mieux dotées, sachant que ces deux organismes sont dotés de services d'ingénierie de la formation, pourvoyeurs de méthodes et également de formations internes.

Une caractérisation du contenu de travail des conseillers en accompagnement des chômeurs vient d'être effectuée à travers une description de trois dimensions principales : l'activité générique des accompagnateurs, leurs tâches additives et les outils qu'ils utilisent. Ces informations objectives étant rassemblées, il est maintenant pertinent d'interroger le rapport subjectif que ces intervenants entretiennent envers leur travail, en explorant leurs sentiments de satisfaction et d'insatisfaction.

5. Sentiment de satisfaction, sentiment d'insatisfaction au travail : sources de plaisir et de pénibilité professionnelles

Les conseillers s'expriment avec facilité et longuement lorsqu'on les questionne, d'une part, sur ce qu'ils aiment dans leur travail (à travers la question : « Qu'est-ce qui vous plaît dans votre travail ? ») et, d'autre part, sur ce qui leur est pénible (« Qu'est-ce qui est dur, pénible dans votre travail ? »). Ils ont ainsi le loisir de faire partager, d'un côté, ce qui est agréable et par là même souvent valorisant, comme le fait de se sentir utile, et, d'un autre côté, ce qui est à l'origine de doutes, d'incertitude, d'inconfort, voire de souffrance. On notera sans surprise que ce métier de service n'engendre pas de difficultés d'ordre physique, comme on peut l'observer dans l'exercice d'activités où le corps est fortement sollicité (métiers du bâtiment, du soin, de la restauration, *etc.*) qui impliquent de nombreux efforts physiques répétés.

5.1. Sentiment de satisfaction au travail

Le tableau ci-dessous contient les différents aspects de la satisfaction au travail énoncés par les conseillers. Ils ont globalement été classés par ordre de priorité, sachant que des variantes individuelles existent, même si la caractéristique essentielle apparaît être aux yeux de tous les conseillers celle d'exercer un métier relationnel.

Sources de satisfaction au travail

Aspect relationnel	- relation avec les gens en entretien individuel, histoires de vie intéressantes, parcours hors du commun / les gens qui donnent des nouvelles, à qui on s'attache / les gens qui « repartent », qui reprennent confiance / gens qui sont reconnaissants envers l'aide apportée par le conseiller
Etre utile Sentiment d'utilité en période de chômage de masse	- rendre service, donner des informations utiles, de bons conseils qui permettent à la personne de trouver du travail - expliquer le fonctionnement du marché du travail, être au fait de la situation économique d'un secteur d'activité
Réussite d'un chômeur	- plaisir quand un chômeur trouve un travail stable, d'autant plus quand il « revient de loin » - quand le chômeur trouve un emploi de qualité, proche de ce qu'il souhaite - avoir remotivé un chômeur, l'avoir relancé dans ses recherches, lui avoir redonné confiance
Avoir du temps	- accompagnement sur un an, on peut faire plus de choses que sur 3 mois - suivi sur un an, un an et demi : permet de bien connaître la personne pour mieux l'aider
Public varié	- intéressant d'avoir toutes sortes de public (sachant que le travail peut être répétitif) - plaisir de travailler avec un « public polyvalent »
Diversité du travail	- beaucoup de conseillers ont d'autres attributions que l'accompagnement : VAE, formations, prospection offres d'emploi, coordination de projets, conseil, tâches administratives, rencontres avec les employeurs, supervision, formation de conseiller, orientation professionnelle : ils apprécient cette diversité
Autonomie dans le programme de travail	- programme d'accompagnement adapté par le conseiller comme il le souhaite, ce n'est pas comme un programme scolaire, le conseiller fait selon ses préférences et selon les besoins des chômeurs, il s'adapte au profil de la personne, « c'est au cas par cas »

Les conseillers trouvent leur première source de satisfaction dans la richesse que renferment les échanges avec les chômeurs. « On travaille sur / avec de l'humain » déclarent-ils souvent,

avec l'intention de pointer la richesse de leur mission, mais aussi le soin qu'ils doivent apporter pour la remplir. Ce savoir-faire relationnel est bien souvent une compétence revendiquée, et ce par comparaison avec d'autres professionnels du champ de l'emploi :

« Y a le côté aussi humain forcément, on travaille sur de l'humain ! Alors, c'est vrai, je sais pas ce que va augurer après la fusion avec les ASSEDIC, mais quand on échange avec les gens, c'est souvent ça. Je dis pas, on n'est pas à l'abri d'un clash, d'un demandeur qui est pas content de l'ANPE. Je veux dire, ça, y en aura toujours ! Mais les gens nous perçoivent autrement, c'est vraiment : 'Bon, l'ASSEDIC, c'est des comptables, ils m'ont pas demandé comment ça allait ou autre ! Ils m'ont demandé, voilà : 'Vous avez le droit ou vous avez pas le droit aux alloc. ?' Alors que, nous, souvent les gens, ils disent : 'Ah bah oui, bah, voilà, vous m'avez écouté, etc., etc.' » (Conseiller ANPE).

L'accompagnement de personnes, dans une période de leur vie où elles sont plus ou moins fragilisées par le chômage, parfois démunies et isolées, crée une situation d'interaction particulière, susceptible de rapprocher les protagonistes, et ce d'autant que cette situation s'inscrit dans la durée et qu'elle est individuelle. Les chômeurs trouvent auprès du conseiller une présence et une oreille attentive à qui ils choisissent éventuellement de raconter des épisodes de leur vie professionnelle passée ou encore certains pans de leur vie personnelle, les deux versants étant souvent intriqués. Les conseillers disent découvrir à travers de tels récits des domaines professionnels qui leur étaient inconnus. Ils apprécient, en outre, d'avoir une connaissance du passé des chômeurs qu'ils accompagnent dans le présent, mais aussi d'avoir des nouvelles sur leur devenir :

« C'est passionnant parce qu'on a affaire à des gens, donc c'est passionnant, c'est un métier passionnant ! Et puis on a tellement... enfin moi, je sais que j'ai énormément de retours quoi ! Parce que les gens, ils nous tiennent pratiquement, on va dire à 99%, au courant de la suite de leur emploi, les gens appellent. Alors c'est vrai qu'on a des relations particulières, on a encore un peu de temps... on a encore, oui, des petits espaces privilégiés pour pouvoir un petit peu plus connaître la personne et ça sera sûrement plus facile effectivement de l'aider dans un service à l'emploi quand on arrive un peu à connaître l'histoire, le parcours. Donc, on a encore ce temps où on peut échanger. Et puis, y a pas de plus beau métier que de voir quelqu'un qui est très bas et puis de le voir en quelques mois, wahoo ! Et de vous dire : 'Bah sans vous, j'y serais jamais arrivé !' Faux, faux ! Il y serait arrivé, sûrement en mettant plus longtemps... J'allais dire, c'est quelque chose qui me passionne ! » (Conseillère dans un centre de formation public).

Le témoignage de cette conseillère n'est pas généralisable, dans le sens où elle se trouve dans des conditions d'exercice qui lui permettent de consacrer beaucoup de temps, sur le long cours,

aux stagiaires de l'organisme de formation qui l'emploie. Etant responsable d'un espace entièrement dédié à l'aide à la recherche d'emploi, elle a la possibilité de rencontrer les stagiaires en recherche d'emploi non seulement dans le cadre des animations de groupe qu'elle conduit, notamment sur les techniques de recherche d'emploi, mais aussi lors des permanences qu'elle tient dans cet espace durant des journées entières. Par ailleurs, cet espace reste accessible aux personnes même après la fin de leur stage, pendant au moins 6 mois. Tous les conseillers ne disposent pas d'une telle marge de manœuvre, les plus contraints étant sans conteste les agents de l'ANPE dont la charge du portefeuille de demandeurs d'emploi ne leur permet guère de consacrer plus de 20 minutes à chaque visiteur. Le capital temps pour les conseillers s'avère donc être une source de confort, mais également un bien rare, générant du stress quand il fait défaut ; ce point sera abordé dans le paragraphe suivant.

La dimension relationnelle n'est pas uniquement source de satisfaction en elle-même, mais également du fait de ses conséquences. Elle permet en effet aux conseillers de venir concrètement en aide aux chômeurs, d'une part, en leur (re)donnant courage, c'est-à-dire la force d'espérer et de se (re)lancer dans des démarches de recherche d'emploi et, d'autre part, en les aidant à « décrocher » un emploi. Cette sortie du chômage est jugée pleinement satisfaisante par le conseiller lorsque le chômeur accède à l'emploi qu'il souhaitait. Tous les conseillers le disent, l'accompagnement réussi ne consiste pas à « caser » un chômeur dans le but d'atteindre les objectifs de placement imposés par le commanditaire, mais bien de parvenir à satisfaire ses attentes de départ :

« Mais c'est surtout si c'est quelque chose de durable, pas un emploi de un mois ou de trois mois, on est content pour eux, mais si c'est un emploi de plus de 6 mois, qui corresponde surtout, enfin, qui soit en adéquation avec ce qu'ils voulaient faire, parce que si c'est en décalage avec le projet, c'est un peu plus décevant, même si le projet peut très bien avoir changé. » (Conseillère d'une association spécialisée dans l'accompagnement des jeunes diplômés).

L'activité d'accompagnement est pleinement satisfaisante lorsqu'elle procure au conseiller le sentiment d'être utile. Ce sentiment n'a en soi rien d'extraordinaire, tant il est partagé par la plupart des professionnels de métiers très variés ; toutefois, il revêt en l'occurrence une importance accrue dans le sens où les conseillers traitent un problème social crucial, de grande ampleur. Etre chargé de l'accompagnement des chômeurs en période de chômage de masse donne à ces intervenants une lourde responsabilité, tant leur activité participe, même à un niveau de réalité « micro », à l'évolution d'un problème macroéconomique situé au cœur des débats politiques :

« Même si on a permis d'être ne serait-ce que ce petit moyen qui a permis d'arriver à ce centre de formation, d'arriver à quelque chose, voilà, moi ça me suffit tout simplement. Après, c'est vrai, y a un retour qui fait énormément plaisir quand les jeunes viennent nous dire merci tout bêtement, nous dire bah voilà... J'ai un jeune qui m'a renvoyé, par exemple, son contrat de travail ! Il m'a écrit une petite lettre en me disant merci. Des petites choses comme ça, ça fait vraiment super plaisir ! C'est pas le but, hein, du métier, c'est quelque chose qui contribue au fait qu'on a toujours envie d'y aller quoi, de se sentir utile tout simplement dans cet accompagnement, donc c'est ça qui fait que... c'est pour moi moteur. » (Conseillère d'une Mission Locale).

Des facteurs, tels que la diversité du travail et l'autonomie, constituent d'autres sources de satisfaction. Les conseillers trouvent cette diversité, soit dans la variété des publics auprès desquels ils interviennent, comprenant entre autres des jeunes primo-demandeurs d'emploi ou des travailleurs expérimentés, soit au travers de la singularité des histoires individuelles quand ils sont spécialisés dans un type de public donné. En outre, les activités additionnelles des conseillers représentent, pour ceux qui peuvent en être chargés, un grand intérêt du fait de l'ouverture qu'elles procurent :

« (...) parce que forcément, on travaille aussi avec les entreprises, et ça c'est bien, ça permet de découvrir des métiers, des entreprises. Entre guillemets, je me dis des fois, mais tu serais rentré dans une boîte n'importe laquelle [autre que l'ANPE], t'aurais jamais foutu les pieds dans un charcuterie, voilà, des choses qu'on découvre... Moi, je me souviens d'avoir visiter pour une offre d'emploi une entreprise des plâtres Lafarge ! Bon les plâtres Lafarge, on les voit des fois sur l'autoroute, les camions, etc., mais on avait carrément visiter l'usine, donc de fabrication. Et c'est génial ! Ça, je me dis, j'y aurais jamais mis les pieds si j'avais bossé n'importe où ailleurs, jamais j'aurais pu rentrer en tant que particulier dans une usine de

fabrication de plâtre. On a vraiment un travail très, très divers. On travaille sur plusieurs champs, sur la formation, sur le demandeur, sur l'entreprise, sur les prestations, donc du coup, on a forcément un boulot très diversifié ! Et puis le relationnel ! » (Conseiller ANPE).

Par ailleurs, les conseillers se félicitent de l'autonomie dont ils disposent dans leur travail. Même si leur intervention est cadrée par les conditions contenues dans un cahier des charges ou par celles prédéfinies dans une mesure de l'emploi (telle que le CIVIS dans les Missions Locales), ils sont, d'une part, obligés de s'adapter aux attentes et profils propres à chaque individu. D'autre part, que l'accompagnement se déroule dans le cadre d'un suivi individuel ou une situation collective, le conseiller est en quelque sorte « le seul maître à bord » à qui il revient de faire évoluer les démarches de recherche d'emploi des chômeurs, selon l'avancée imprévisible des démarches en cours. Leurs responsables hiérarchiques procèdent, de ce fait, à un suivi *a posteriori* de leur activité, plutôt qu'à une prescription en amont de leurs tâches. Le travail en équipe caractérise, de ce fait, assez peu l'activité des conseillers qui partagent avec leurs collègues des moments formels (réunion d'équipe ou groupe de supervision) ou informels (discussion en fin de journée ou au cours de repas du midi) d'échanges, sans pour autant avoir de réelle coopération, la co-animation de groupe étant, par exemple, très rare.

Cette grande autonomie est donc très appréciée par les conseillers, mais elle présente cependant l'inconvénient de les laisser relativement seuls face aux difficultés qu'ils rencontrent dans le cadre d'interactions avec des chômeurs dont ils ne sont pas en mesure de satisfaire les attentes.

5.2. Sentiment d'insatisfaction au travail

Le tableau ci-dessous présente les principaux motifs d'insatisfaction au travail cités par les conseillers. Cette liste met en évidence que les tensions liées aux interactions avec les chômeurs sont les principales causes de désagréments, voire de forts dysfonctionnements.

Sources d'insatisfaction au travail

Sources d'insatisfaction	Dimensions des sources d'insatisfaction
« Mauvais clients » ¹⁸⁵	<ul style="list-style-type: none"> - peu employables / dont on ne sait plus quoi faire / qui ne savent ni lire, ni écrire le français, dont les employeurs ne veulent pas, même pour les postes les moins qualifiés (de ménage) - ne veulent pas avancer, ceux qui ne sont pas actifs - ne viennent pas aux rendez-vous, surtout en juillet ou en août - n'appliquent pas les TRE : recherche d'emploi désorganisée, sans objectif professionnel, objectif professionnel qui change tout le temps, sont instables - pour qui l'accompagnement est un exutoire, déversent leurs problèmes, sont trop demandeurs, le conseiller est débordé / ont des problèmes « psy » / les alcooliques / ne sont pas autonomes, téléphonent à chaque fois qu'ils envoient un CV / sont isolés et trouvent quelqu'un à qui parler auprès du conseiller / agressifs, violents - marginaux, SDF, problèmes de papiers - culpabilisent le conseiller parce qu'ils ne trouvent pas de travail, rejettent la faute sur lui - « ingrats » : pour qui les conseillers se démènent, trouvent une solution et qui laissent tomber, ne donnent pas suite à une offre d'emploi ou de formation / abandonnent trois CDI successifs / ne se présentent pas à un entretien d'embauche alors que la conseillère avait négocié son embauche avec l'employeur - « profiteurs » du système : préfèrent rester au chômage ou au Rmi plutôt que de retravailler
Effet d'usure Impuissance	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement = toujours la même chose, toujours les mêmes techniques, méthode de travail : il faut avoir vu telle chose, telle chose, telle chose, le même objectif / les TRE = travail répétitif et sans grand intérêt / travailler toujours avec le même public - quelle carrière, quelle évolution pour le conseiller dans le champ de l'accompagnement - face aux publics dont on ne sait plus quoi faire - poids des souffrances des chômeurs : découragement, problèmes sociaux, de santé, de logement cruciaux en Ile de France, conjugaux, familiaux / chômage de longue durée / problèmes que le conseiller ne peut pas résoudre, qui dépassent son champ d'intervention
Stress temporel	<ul style="list-style-type: none"> - SMP : portefeuille de 140 à 150 DE, à recevoir tous les mois, pas le temps d'aller au fond des choses, c'est frustrant, sans compter les autres tâches : suivi d'offres, relations entreprises, animation d'ateliers... - irrégularités du travail, gérer les urgences (jeunes qui ont un pb à résoudre immédiatement), les imprévus (jeunes qui ne viennent pas aux rdv) : parce que les règles de visite ou de suivi ne sont pas aussi strictes qu'à l'ANPE, pas de sanction si le jeune rate un rendez-vous - beaucoup de tâches administratives : relations avec les organismes de formation, les services sociaux... donc manque de temps pour l'accompagnement
Surcharge de travail	<ul style="list-style-type: none"> - SMP : portefeuille trop chargé - trop d'entretiens : « mais y a des moments, où il y a une telle densité d'entretiens, que moi, je sais que quand ça ralentit, moi je me ressens en activisme ! » - CVE : 70 DE en portefeuille, pour la conseillère ce sont des conditions normales de travail
Pression gestionnaire	<ul style="list-style-type: none"> - depuis le Civis : logique gestionnaire plus forte, objectifs à atteindre, suivi des résultats par conseillers, mais le conseiller a encore la possibilité de dire qu'il ne s'intéresse pas à ces mesures, qui n'ont pas d'incidences sur l'évaluation de son travail
Tension par rapport aux	<ul style="list-style-type: none"> - peur de ne pas atteindre les objectifs faute de clients : difficile montée en charge - sorte de pression intériorisée, déficit que les conseillers se lancent à eux-mêmes

¹⁸⁵ La catégorie de « mauvais clients » est ici une construction analytique. Elle désigne les types de chômeurs qui empêchent les conseillers d'effectuer correctement leur travail, parce que ces destinataires ne sont pas adaptés aux services offerts. Ce cas de figure ne fait que confirmer le constat plus général déjà établi par Hughes : « J'ai affirmé que les membres des professions ne se bornent pas à offrir un service, mais qu'ils définissent les besoins mêmes qu'ils servent. Ainsi, la vieille formule qui prétend que les professions satisfont les besoins et les désirs fondamentaux des gens et de la société est beaucoup trop simple. » (Hughes, 1996, p.131). Les caractéristiques de ces chômeurs n'entrent pas en adéquation avec la définition que les conseillers ont de leur intervention et des services qu'ils sont censés rendre. La catégorisation de ces mauvais clients s'opère selon différents critères : médicaux (cf. alcoolisme), socio-biologiques (cf. l'âge), moraux (cf. chômeurs soupçonnés de profiter des allocations), psychologiques (cf. les dépressifs), cognitifs et culturels (cf. les illettrés), etc.

objectifs	- selon les structures, la hiérarchie est plus ou moins attentive aux résultats des conseillers, pression variable
-----------	--

Les difficultés liées aux publics

L'accompagnement des chômeurs vers l'emploi se réalise dans le cadre d'une activité professionnelle formellement définie et délimitée. Elle n'est pas ouverte à tous les chômeurs. Plus précisément, les services rendus sont adaptés à un type particulier de chômeurs dans le sens où l'accompagnement vise les personnes qui veulent occuper un emploi, soit immédiatement, soit à l'issue d'une formation en cours. Elles doivent « adhérer » au service proposé et mettre en œuvre toutes les actions en leur pouvoir, sans attendre du conseiller qu'il effectue des démarches de recherche d'emploi à leur place. Toutes les situations réelles ne correspondent toutefois pas toujours à cette définition théorique, beaucoup plus sélective que les conditions institutionnelles d'accompagnement. Les agents de l'ANPE sont, par exemple, face à des demandeurs d'emploi qui s'éloignent pour certains du profil inscrit dans la loi (entre autres dans le Code du travail) prévoyant notamment une disponibilité immédiate et l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi. Certains conseillers constatent parfois avec amertume que les conditions d'accompagnement stipulées dans leur cahier des charges ne sont pas respectées. Ainsi, les intervenantes d'une entreprise de travail temporaire chargées par le Conseil général de suivre des Rmistes, dits « les plus proches de l'emploi », se voient contraintes d'accompagner des personnes qu'elles jugent « hors cible » et qui leur ont été imposées par les assistantes sociales référentes :

« Parce qu'il fallait aussi que, nous, on reste sur l'emploi, on n'était pas là non plus... On avait aussi 30% de gens à accompagner qui n'étaient pas du tout dans la cible, qu'on a quand même intégrés. Il a fallu quand même aussi faire pas mal de psy, de choses qui n'étaient pas notre travail, euh... mais bon, ça en a aidé certains, on est contents d'avoir pu le faire ça, même si c'était pas notre travail de base, euh... si on peut en sauver un, c'est toujours ça. Mais, non, après, fallait quand même qu'on reste, nous, sur l'emploi, parce que si on commençait à partir dans... Ça aurait pu être bien, mais à ce moment-là, il aurait fallu avoir un accompagnement d'un an parce que beaucoup ont eu un accompagnement de six mois, pour les derniers qu'on a intégrés en juillet. Juillet - août, y a beaucoup, beaucoup, beaucoup d'absentéisme, à cause des vacances, donc, en fait, y restait plus que septembre et en fait décembre, y fallait déjà avancer les chiffres. » (Sandra, conseillère d'une entreprise de travail temporaire).

Un certain nombre de caractéristiques des « mauvais clients » – catégorie construite au regard des attentes des conseillers en situation d'accompagnement – ont été recensées dans le discours des conseillers sans qu'une question n'ait été explicitement posée sur ce thème et en ces termes. Ces caractéristiques émergent à différents moments des entretiens lorsque sont notamment abordées les difficultés rencontrées. La description des « mauvais clients » n'est sans doute pas complète, mais elle permet tout de même de cerner les principaux obstacles auxquels se heurtent les conseillers dans le cadre des interactions avec leurs interlocuteurs.

Sans suivre un ordre d'apparition ou de priorité de cette thématique, on citera en premier lieu les difficultés rencontrées avec les chômeurs que l'on pourrait désigner sous le terme de « faiblement employables ou recrutables » et dont les conseillers disent plutôt qu'ils ne sont pas « plaçables » ou « incasables ». Les chômeurs les plus concernés sont, de toute évidence, les personnes illettrées dont la candidature ne convient même plus pour les emplois non

qualifiés de ménage. Leur situation semble d'autant plus douloureuse pour les conseillers que ces personnes sont souvent « pleines de bonne volonté » (donc très actives dans leur recherche d'emploi) et tout à fait aptes à occuper ces postes. Elles sont en quelque sorte injustement rejetées par les employeurs, sans que le conseiller ne puisse intervenir auprès d'eux :

« Enfin, avant de convoquer, je vais aller voir tous les dossiers, et, par exemple, cette dame-là... je vais pas forcément les voir tous... parce que cette dame-là, elle lit pas le français, elle écrit pas le français, elle est portugaise. Il y a quelque temps, femme de ménage portugaise, y avait pas de problème, on avait des offres. Aujourd'hui, on n'a plus une offre ! Il faut avoir... pour être femme de ménage aujourd'hui, on vous demande : lire, écrire le français, impératif ! Parce que y a des consignes, parce que y a des produits d'entretien à lire, des étiquettes, *etc.* Voir avoir un diplôme ! Donc, elle, qui est bien comme tout ! Je veux dire, c'est vraiment la femme de ménage portugaise type. Je sais très bien que si je fais une recherche d'emploi, j'ai aucune offre, donc je vais pas la convoquer tous les mois, ça sert à quoi ? » (Conseillère ANPE).

Les conseillers évoquent le cas d'autres chômeurs porteurs de caractéristiques dont on ne peut les tenir responsables, mais qui entravent aussi la recherche d'emploi. Il s'agit en l'occurrence des ces personnes souvent étiquetées « psy » dont les dysfonctionnements comportementaux déstabilisent les conseillers qui ne savent comment y faire face. Ils évoquent alors différents troubles mentaux qui provoquent des attitudes imprévisibles et inadaptées à la situation d'accompagnement et de recherche d'emploi :

« Bah, des personnes qui avaient des problèmes psy ! (rire) Oui, parce que j'ai eu une dame qui était euh... à fleur de peau, qui, puis bon, peut-être que j'ai pas su lui donner les mots dès le départ, mais c'est vrai qu'elle était énormément envahissante, et euh... c'était vraiment, je pense très, très... j'allais dire dérangée, mais euh... (rire) mais bon très psychologiquement fragile en fait. » (Clara, conseillère d'une entreprise de travail temporaire).

L'accompagnement vient parfois rompre une longue période d'isolement, notamment subie par des personnes au RMI. Certaines trouvent alors l'opportunité d'établir une relation avec un(e) professionnel(le), relation qu'elles mettent à profit pour exprimer leur mal être, devenant ainsi très « demandeuses », et comme le souligne Clara, très « envahissantes ». Les « alcooliques » posent également problème aux conseillers qui sont très embarrassés par ce profil de chômeur. Rares sont, d'après eux, les personnes qui abordent spontanément le sujet, préférant se cantonner dans le déni de leur état de santé. Le conseiller n'ose bien souvent pas soulever une question qui relève de la vie privée de leur interlocuteur. Les échanges sont alors empreints de sous-entendus assez peu efficaces en termes de recherche d'emploi :

« Ouais, oui parce que là, on se dit, euh... il y a quelque chose qui va pas, ou alors, y a peut-être des non-dits, y a peut-être des choses qui, bien qu'on les voie tous les mois, y a des personnes qui vous disent pas tout. C'est ce que je dis, on travaille sur de l'humain... et puis c'est pas aussi évident pour tout le monde, si on... comment on pourrait dire ça... ça m'est déjà arrivé, moi, d'avoir, je dis pas des suspicions, mais d'avoir des doutes sur effectivement une certaine addiction à l'alcool ou autre de certaines personnes. C'est pas au bout du premier rendez-vous, premier ou deuxième mois, qu'on va balancer ça en disant : 'Ecoutez, à mon avis, vous avez des problèmes !' Surtout que c'est des personnes dans le déni. Vous aurez beau leur montrer pas a + b qu'ils sont dans une perspective d'addiction, ils le reconnaîtront pas ! (...) Donc là, après ? Bon, bah par des biais détournés : 'Vous avez pas des problèmes périphériques qui font que vous n'êtes pas forcément disponible mentalement pour votre recherche d'emploi, y a peut-être d'autres soucis, etc.' Des fois, la personne dit : 'Oui, ça va pas, tatata...' Ça peut parfois être une amorce, des fois, c'est pas évident ! C'est-à-dire qu'on

n'est pas là... enfin, moi, personnellement, je me vois pas lui dire : 'Ah si, pour moi vous êtes...' Vous voyez, enfin, c'est impossible, on va... c'est complètement... De quel droit je dirais ça à une personne, déjà ? C'est juste des suppositions que je fais, je n'ai aucune preuve, c'est pour ça, il faut que ce soit à la personne de me le dire. Donc, à la rigueur, c'est plus par le biais du questionnement un peu détourné qu'on essaie de voir si oui ou non... » (Conseiller ANPE).

En dehors des pathologies telles que l'alcoolisme ou encore la toxicomanie, les conseillers rencontrent également des individus aux prises avec des difficultés sociales. Sans papiers, sans domicile fixe ou bien hébergés dans des foyers, ces personnes marginalisées et stigmatisées sont bien souvent dans l'incapacité de chercher du travail ; le conseiller se trouve dans ce cas totalement démuné :

« Il était pas marqué physiquement par l'alcool, il avait pas un physique d'alcoolique, mais quand même, de temps en temps, il sentait soit le vin, soit la bière après le déjeuner. Et puis un jour, j'arrivais plus à le voir. J'envoyais des courriers, il répondait pas. Je lui laissais des messages sur son portable, mais alors il m'envoyait un mail ou un courrier et puis il me disait qu'il avait des problèmes de santé, etc. Puis, la dernière fois que je l'ai vu, il était même plus au RMI, il était SDF, il était dans un état de santé épouvantable, et là, c'était catastrophique ! C'était le mois de juillet, et puis quand j'ai essayé d'appeler les assistantes sociales, elles m'ont toutes raccroché au nez en me disant que la personne qui le suivait, à l'hôpital, était en vacances et que, donc, il ne pouvait voir personne. Et j'ai jamais eu de nouvelles ! Pour moi, ça a été un crève-cœur, parce que c'est affreux ! » (Conseillère d'une structure communale, spécialisée dans le suivi des Rmistes).

Les conseillers sont en grand désarroi face à des telles situations qui les acculent aux limites de leur marge d'intervention. Ils sont réduits à n'être que des témoins des difficultés de leur interlocuteur, dépourvus de tout pouvoir d'action, et de plus souvent aux prises avec un sentiment de culpabilité.

Cependant, la catégorie des « mauvais clients » ne comprend pas que des personnes victimes de maladies, des inégalités sociales ou de la sur-sélectivité du marché du travail. Certains adoptent, selon les conseillers, des comportements volontaires qui perturbent le cadre de l'accompagnement.

Les conseillers sont notamment critiques envers les chômeurs qui ne se plient pas au modèle de conduite du chercheur d'emploi actif et qui, par exemple, mènent peu ou pas de démarches, ratent des rendez-vous dans le cadre de l'accompagnement, n'ont pas d'objectif professionnel précis ou bien changent fréquemment d'objectifs et sont de ce fait qualifiés d'« instables ». Certains font alors figure de « profiteurs du système » n'ayant pas l'intention, au moins dans l'immédiat, de retrouver du travail :

« Oui, c'est rare, mais on en a encore, qui disent : 'Non, moi je me suis inscrit, c'est juste pour les allocations ASSEDIC. Ah, je dis : ' Oui, mais en contrepartie, faut valider votre inscription, et si vous validez votre inscription, c'est que vous cherchez du travail, donc vous êtes disponible ! Bon, c'est vrai qu'on répète souvent les droits et engagements donc au demandeur d'emploi. » (Conseiller ANPE).

Plus perturbants sont encore les chômeurs qu'on pourrait qualifier d'« ingrats ». Le conseiller a le sentiment de se dépenser sans compter afin de répondre à leurs attentes en intercédant, par exemple, pour eux auprès d'employeurs ou de professionnels de la formation, sans que ses efforts ne soient pour autant récompensés. Des emplois en CDI sont ainsi abandonnés quelques jours après l'embauche ; des opportunités de stages sont par ailleurs perdues parce

que le bénéficiaire ne se présente pas à la première réunion d'information. Les conseillers s'estiment en quelque sorte trahis et éprouvent de vives déceptions :

« Vous savez la dame que j'ai reçue juste avant vous, vendredi, elle venait me voir super-contente : elle venait d'être recrutée, enfin, une association venait de lui dire OK en tant qu'agent d'accueil. Ce matin, elle vient et elle me dit :

- 'J'y suis pas allée !

- Pourquoi ?

- Bah, en fait, c'est une association qui s'occupe des jeunes en difficulté, moi, j'ai peur pour moi, j'ai... c'est des gamins qui sortent de prison, c'est machin...'

Alors, bon, j'ai insisté : 'Non, mais je veux pas !'

Pour moi, c'est un échec hein ! Total ! Je suis... Je me dis... je n'ai pas de solution... je... Alors, est-ce que c'est par manque d'expérience, justement ? Qu'est-ce qui a fait que j'ai pas pu euh... insister pour que cette personne y aille quand même ! Alors que vendredi, j'avais eu l'employeur au téléphone qui avait l'air satisfait de son CV, de... pendant son entretien, elle avait l'air, elle avait posé... elle avait pas posé cette question-là, c'est après qu'elle y a réfléchi ! » (Conseillère d'une structure associative).

Ces occasions ratées sont d'autant plus décevantes que le conseiller sait qu'il aurait pu proposer cette offre d'emploi ou de formation à d'autres chômeurs en difficulté. Mais ce ne sont pas là ses seuls déboires. Il peut également être confronté à des mouvements d'humeur de la part de ses interlocuteurs, voire même à des attitudes agressives. Certains ne voyant pas leur situation avancer s'en prennent à l'accompagnateur à qui ils reprochent de ne pas leur trouver du travail.

L'accumulation des obstacles, dépendants ou non de la volonté des chômeurs, peut provoquer un effet d'usure chez l'intervenant parfois à court de solution et qui, de ce fait, peut se sentir piégé par la routine et le poids des difficultés d'accès à l'emploi.

Effet d'usure du travail d'accompagnement

Tout comme les travailleurs sociaux, les accompagnateurs se plaignent d'un effet d'usure qui intervient parfois peu de temps (une ou deux années) après leur prise de fonction. Cette usure est le résultat d'une combinaison de différents facteurs.

Elle est entre autres due au caractère normalisé des techniques de recherche d'emploi qui définissent globalement un parcours de recherche d'emploi très standardisé. Les conseils à délivrer s'avèrent par conséquent assez semblables, même si quelques variantes existent selon le secteur d'activité et la catégorie socioprofessionnelle du chômeur : les cadres utiliseront sans doute plus Internet que les ouvriers ; la prospection passera par ailleurs davantage par le porte à porte auprès des entreprises dans le secteur du bâtiment que dans celui du tertiaire. La diversité, comme on l'a vu plus haut, provient donc de la singularité des histoires individuelles, et non pas des démarches à mettre en œuvre, à tel point qu'une conseillère chargée d'une formule d'accompagnement rapide, limitée à trois rendez-vous, juge sa tâche dénuée d'intérêt :

« A savoir qu'il y a des personnes qui viennent un peu... Voilà, ils poussent la porte, ils disent : 'Je veux un CV !' Et ils veulent rien d'autre. Dans ces cas-là, si la personne n'est pas suivie et tout ça, bah, on fait des CV, on l'aide à le faire, mais... c'est pas très... c'est pas très agréable comme travail, il n'y a pas de richesse à faire ça. » (Conseillère d'une structure municipale).

Si le récit des histoires individuelles enrichissent le travail des conseillers, leur contenu représente également parfois un poids émotionnel lorsqu'elles sont empreintes de souffrances. Au fil du temps, les conseillers sont susceptibles d'éprouver un sentiment de saturation que des séances de supervision permettent un tant soit peu de soulager. Mais ces échanges entre professionnels n'apportent pas de solutions concrètes aux chômeurs en grande difficulté. Leur situation conduit ainsi souvent les conseillers dans une impasse qui ont l'impression « de ne plus savoir quoi faire » ou « de tourner en rond », faute d'emploi ou de « solution positive » à proposer. Une animatrice d'équipe de l'ANPE note que la mise en place du Suivi mensuel personnalisé a introduit un véritable changement pour les agents qui ne reçoivent plus indifféremment les demandeurs d'emplois (en fonction du flux), mais assurent un suivi individualisé des demandeurs d'emploi de leur portefeuille :

« L'inconvénient, c'est aussi, comment dire, euh... la lassitude, parce que vous avez aussi des gens, ça n'avance pas. Donc, quand ça fait un an que vous les recevez tous les mois, et qui se passe strictement rien ! Et que tous les mois, bah, vous cherchez des solutions et que vous n'en trouvez pas parce que y a des cas, vraiment, on sait pas par quel bout prendre les choses ! Alors là, le suivi mensuel n'est plus une aide, c'est un frein. Et y a un moment, faut changer, c'est-à-dire qu'il faut sortir quelqu'un d'un portefeuille pour le donner à quelqu'un d'autre. Parce que au bout d'un moment, c'est sclérosant... » (Animatrice d'équipe, ANPE).

Ce sentiment d'impasse ne concerne pas que le devenir des chômeurs. Dans le champ de l'accompagnement, beaucoup de conseillers (hormis notamment ceux de l'ANPE ayant la possibilité de progresser par voie de concours interne) s'interrogent également sur leur propre avenir professionnel, les organismes employeurs n'offrant jusqu'à présent que peu de possibilité d'évolution de carrière. Cette absence de perspective ne saurait être imputée uniquement à une prétendue jeunesse des métiers de l'accompagnement, sachant, par exemple, que les Missions locales, créées au début des années 1980, n'ont pas de plan de carrière à proposer à leurs salariés. L'une d'entre eux, récemment embauchée et dont le salaire mensuel s'élève pour un plein temps à 1650 euros brut, exprime ses inquiétudes en ces termes :

« Mes perspectives, bah, je pense que je vais rester un petit peu à la Mission locale, et puis après, je vais voir si euh... si, si je peux évoluer. C'est de ça que j'ai un peu peur, de ne pas pouvoir évoluer quoi ! C'est surtout ça ma crainte, mais après savoir évoluer dans quoi, c'est une grosse question aussi ! (Elle rit) Oui euh... bah, déjà évoluer en interne en ayant peut-être une référence sur quelque chose, ça pourrait être intéressant, faire un atelier ?

- Ça fait monter votre rémunération ?

- Ah, en théorie, oui. Alors maintenant aussi c'est qu'il y a, c'est que là, on nous fait faire des... c'est-à-dire qu'on nous branche sur des trucs, on nous dit : 'Tu peux t'occuper de ça mais pour l'instant, on ne s'occupe pas de la rémunération.' Donc, une fois que je me serai bien occupé du truc, je pourrai envisager d'avoir la référence et là ça monte euh... je crois que c'est 1844 euros [brut], mais ça monte. A mon goût, ça ne monte pas assez encore, mais bon, en même temps, je trouve que c'est aussi un environnement euh... enfin, en tout cas la rémunération ne me paraît pas suffisante ! » (Conseillère d'une Mission locale).

Autres sources d'usure, le stress temporel et la surcharge de travail représentent une cause de pénibilité fortement ressentie notamment par les agents de l'ANPE qui ont vu leur charge de travail s'alourdir avec la mise en place du Suivi mensuel personnalisé. Responsable d'un portefeuille contenant entre 120 et 150 demandeurs d'emploi, chaque agent est ainsi tenu de planifier quotidiennement des rendez-vous d'une durée d'environ 20 minutes. Ils sont donc amenés à recevoir sept à huit personnes par demi-journée, en faisant en sorte d'accorder une attention tout aussi soutenue au dernier visiteur qu'au premier. A travers les activités

additionnelles dont ils sont chargés, ils trouvent cependant le moyen de rompre le cycle des entretiens. Tous les conseillers ne disposent pas de cette soupape, comme cette conseillère d'une association spécialisée dans le suivi de chômeurs en grande difficulté qui consacre la quasi-totalité de son temps à recevoir les destinataires de ce suivi. Il n'est pas étonnant que son responsable nous ait signalé l'existence d'un fort *turn-over* au sein du personnel, instabilité qui n'est pas sans traduire le malaise des conseillers confrontés à des chômeurs de longue durée, à l'obligation d'atteindre des taux de reclassement annuels et à la répétitivité des entretiens quotidiens.

Ces constats nous amènent à consacrer un dernier paragraphe à la question des effets des objectifs, imposés par les commanditaires, sur le rapport au travail des conseillers : ces derniers voient-ils des évolutions se produire dans leur travail liées à la définition de ces objectifs ? Sont-ils pour eux synonymes de contrainte ?

Le poids des objectifs

Nos investigations auprès d'un échantillon diversifié de structures d'accompagnement laissent apparaître une progressive diffusion de la logique gestionnaire dans ce secteur d'activité de service. De plus en plus, les organismes voient leur activité soumise en amont à des directives et leurs résultats passés au crible de critères d'évaluation. Le montant de leurs financements est parallèlement de plus en plus dépendant de ce suivi gestionnaire :

« Alors de plus en plus, effectivement, on a des objectifs à atteindre, notamment sur les dispositifs d'accompagnement, et encore quand je dis... faut pas non plus aller plus vite, comme on dit, que la musique, puisque finalement, les objectifs aujourd'hui, c'est plus par rapport au Civis, au Contrat d'Insertion à la Vie Sociale, où là, de fait, on nous assigne des objectifs en matière d'entrées, en matière de sorties pour emploi durable. On a aussi des objectifs dans le cadre de la convention que l'on passe avec l'ANPE sur le PPAE, hein, le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi où, là, on nous assigne des objectifs en terme d'accompagnement, pas forcément aujourd'hui en terme de sorties, c'est un peu paradoxal mais bon, c'est la réalité, peut-être que ça viendra aussi, euh... Mais, finalement, au jour d'aujourd'hui, voilà, c'est ça nos objectifs, bon, c'est vrai que ce qui semble prendre forme quand même, notamment avec notre financeur Etat, c'est le fait que, de plus en plus, nos ressources vont dépendre de la réalisation des objectifs, ce qui ne va pas forcément d'ailleurs dans le sens d'une amélioration de ce que je disais tout à l'heure, à savoir une assurance sur les moyens qu'il faut pour perdurer, parce que malgré tout, de fait, si on en arrive à une situation où le financement des postes de la Mission Locale relève pour tout ou partie de la réalisation d'objectifs, ben, on n'est quand même dans des sacrées incertitudes, quoi ! Mais c'est vrai que, je veux dire, on nous l'a annoncé, et le gouvernement passe, on va de toute façon de plus en plus vers cette, comment dire, bah vers plus de, plus de contraintes par rapport à la réalisation de ces objectifs. » (Directeur d'une Mission locale)

La montée en charge de ce mode de gestion et de contrôle touche tous les organismes soit par le biais de leurs financeurs d'Etat ou régionaux, soit par le biais des commanditaires qui établissent des conventions avec des sous-traitants de nature variée.

De manière générale, les responsables se disent favorables à l'instauration de tels instruments de mesure qui, même s'ils ne contribuent pas à pérenniser leurs sources de crédits, permettent un contrôle de la bonne utilisation de fonds – souvent publics – destinés à des chômeurs en plus ou moins grande difficulté :

« C'est la moindre des choses, on nous donne de l'argent pour qu'on fasse quelque chose,

donc heureusement... Enfin, moi, ça me semble normal de leur dire : bah voilà ce qu'on a fait de votre argent ! (...) C'est normal qu'on nous demande... Mais effectivement, comme organisme, ce qui est bien, c'est qu'y a un moment dans l'année où on est obligé de s'arrêter et de se dire, bon qu'est-ce que j'ai fait ? Voilà, d'en tirer des conclusions, voilà, c'est penser un autre projet pour compléter l'action. Enfin, c'est bien d'avoir un temps aussi de réflexion sur sa pratique quand même. Mais les financeurs, enfin, c'est normal qu'ils nous demandent de rendre des comptes, heureusement, parce que c'est de l'argent public ! » (Responsable régionale d'une association).

Les évaluations de l'activité de l'organisme sont considérées avec intérêt par les dirigeants, tout comme celles portant sur l'activité des salariés. Ces derniers, en général, disent apprécier les entretiens annuels avec leur N+1. Cet échange est moins vécu comme un contrôle que comme l'occasion de connaître le jugement que leur supérieur hiérarchique porte sur leur travail et de pouvoir se positionner par rapport aux attentes de leur employeur. Tout ce passe comme si ils en tiraient une forme de réassurance sur leur propre valeur professionnelle, une clarification de leur mandat, voire même une source de reconnaissance du fait de l'intérêt porté à leur travail. Il faut toutefois préciser que cette perception favorable de l'évaluation, réalisée par le N+1, s'inscrit dans des relations hiérarchiques relativement protectrices pour le salarié. Aucun conseiller n'a dit que les résultats chiffrés de son activité déterminaient le montant de son salaire. En outre, le responsable hiérarchique apparaît comme un interlocuteur compréhensif qui veille à ce que les objectifs à atteindre pèsent le moins possible sur les intervenants.

Il serait toutefois erroné de prétendre que les instruments gestionnaires laissent les conseillers totalement indifférents ou les satisfont. Ils soulignent pour beaucoup le surplus de travail qu'ils entraînent, la difficulté d'utilisation de ces outils, ainsi que l'écart existant entre la logique qui sous-tend les critères gestionnaires et la réalité de leur pratique :

« Ce qui me paraît le plus difficile, c'est rendre les bilans avec les cases remplies selon les normes ANPE, qui n'ont aucun sens par rapport à la réalité du travail qui a été fait, mais ça va coller avec le logiciel ANPE. C'est ça. Tout ça est d'une stupidité majeure ! C'est bureaucratique à souhait ! Ça va aller très bien pour la DDA [Direction départementale de l'ANPE], pour la DRA [Direction régionale de l'ANPE], pour la Direction nationale, mais ça n'a aucune pertinence par rapport au travail qui est fait ! » (Formateur d'un organisme de formation privé).

Par ailleurs, l'atteinte des objectifs institutionnels ne constitue pas forcément une réussite pour les conseillers. Certains notent avec dépit qu'ils sont bien parvenus à atteindre un taux de retour en emploi en CDI, théoriquement, tout à fait satisfaisant, mais en pratique très décevant, puisque sont comptées comme des sorties positives les CDI à temps partiels qui ne correspondent généralement pas à ce que le chômeur recherche :

« Des CDI, alors y en a beaucoup des CDI, en temps partiel, vous voyez, y a en quand même 148, sauf que moi, mes bénéficiaires, ils y sont parce qu'ils ont pas le choix, vous savez, c'est surtout l'aide à la personne. C'est un secteur qui recrute énormément, certes ! Sauf que les conditions sont assez pénibles ! Moi... elles le font tant bien que mal, mais vous savez, c'est deux heures chez tel particulier, puis après on prend le métro, on prend le bus pour aller de l'autre côté, on perd du temps en transport et le temps, et leur temps de trajet n'est pas totalement compté, je crois, donc ils sont à mi-temps, 20 heures minimum. » (Conseillère d'une association).

Le rapport au travail des conseillers en accompagnement des chômeurs apparaît donc fortement déterminé par la dimension relationnelle de leur activité qui s'avère être non

seulement leur principale source de satisfaction, mais plus fondamentalement le socle de leur professionnalisme, comme le traduit l'affirmation de cette conseillère en Mission locale : « Parce qu'on travaille avec de l'humain, tu peux pas faire n'importe quoi non plus ! » Par voie de conséquence, les plus grandes difficultés éprouvées par les conseillers émanent également de leurs interactions avec des chômeurs, soit parce que les moyens d'intervention dont ils disposent ne leur donnent pas la possibilité de répondre aux demandes des chômeurs (notamment par manque de prise sur le marché du travail), soit parce qu'il leur est parfois confiée une « mission impossible », de plus en plus sous-tendue par l'injonction d'un retour rapide en emploi, sans pour autant qu'ils aient le pouvoir d'aider le chômeur (cas, par exemple, des jeunes sans logement, de ce fait « instables » et donc indisponibles pour une recherche d'emploi efficace).

6. Conclusion : quel degré de professionnalisation des pratiques d'accompagnement des chômeurs ?

Au terme de la présentation des données recueillies auprès des professionnels de l'accompagnement, il est à présent plus aisé de préciser ce que la notion d'accompagnement des chômeurs signifie concrètement et quel type de pratiques professionnelles elle recouvre.

Si l'on tente de répertorier les services réservés aux chômeurs, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs mis en place pour aider cette population à sortir du chômage, il semble possible de les classer dans au moins six catégories :

1- certains chômeurs peuvent percevoir un revenu de remplacement compensant, en partie et temporairement, la perte de leur salaire. Seuls les demandeurs d'emploi, inscrits à l'ANPE, ayant cotisé suffisamment longtemps à l'Unédic ont accès à ce droit. Pour le calcul de leurs droits, la constitution et le suivi de leur dossier d'allocataire ou encore le versement des sommes dues, ils ont affaire aux salariés de leur Assédic, des techniciens qui maîtrisent les règles et procédures à suivre pour effectuer ces opérations ;

2- selon les prises en charge financières auxquelles ils ont droit, ou éventuellement selon leur capacité d'autofinancement, les chômeurs ont la possibilité de suivre des formations qui leur permettent d'acquérir de nouvelles connaissances théoriques, techniques ou pratiques et, ainsi, d'être plus compétitifs sur le marché du travail. Ces formations sont délivrées par des formateurs employés par des organismes de formation publics ou privés ;

3- afin d'être guidés dans leur choix de formation, ou plus largement de reconversion professionnelle, les chômeurs peuvent s'adresser à des spécialistes de l'orientation professionnelle qui, d'une part, leur apporteront des informations sur différents secteurs d'activité et métiers et, d'autre part, les encourageront à mener une réflexion introspective sur leur passé professionnel, leurs compétences et leurs attentes. Ces conseils sont délivrés par des conseillers d'orientation, des psychologues, des formateurs et autres professionnels du domaine de l'insertion professionnelle qui exercent, par exemple, dans les CIBC (Centres Interinstitutionnels de Bilans de Compétences), les Antennes info-conseil VAE, ou encore des organismes de formation délivrant des prestations financées par l'ANPE, telles que les « Objectifs Projet » ;

4- les chômeurs sont susceptibles de faire l'objet de mises en relation avec des employeurs par des professionnels du placement, de l'out-placement ou du reclassement qui disposent d'offres d'emploi envoyées par des entreprises ou récoltées auprès d'elles après les avoir prospectées. Ces missions sont accomplies par des agents de placement, des consultants ou des chasseurs de têtes ;

5- pour améliorer l'efficacité de leurs démarches, des conseils ou une aide à la recherche d'emploi peut être délivrée aux chômeurs sur les techniques de recherche d'emploi ainsi que sur le comportement à adopter en tant que candidat face à un recruteur. Conseillers, coaches, et autres intervenants du milieu de l'insertion professionnelle ou de la formation initiale et continue dispensent ces conseils dans le cadre d'actions individuelles ou collectives ;

6- des dispositifs de soutien psycho-socio-économique sont, enfin, mis en place pour les chômeurs connaissant des difficultés qui sont soit à l'origine, soit une conséquence de leur chômage, tels que des problèmes financiers, psychologiques, matériels, familiaux, conjugaux, de logement, de santé, etc. Un panel très large de professionnels interviennent pour traiter ces

situations. On citera, de manière non exhaustive, les travailleurs sociaux (assistantes sociales, conseillères en économie sociale et familiale, éducateurs, etc.), les médecins généralistes ou spécialistes, les psychologues, les psychothérapeutes, ou infirmiers en psychiatrie, etc.

Les activités professionnelles étudiées ont été celles de la quatrième et de la cinquième catégorie qui relèvent spécifiquement de l'accompagnement des chômeurs vers et dans l'emploi. Une synthèse des informations recueillies auprès des « accompagnateurs » de différents organismes laisse penser qu'un processus de spécialisation des activités d'accompagnement des chômeurs est à l'œuvre dans le milieu de l'insertion professionnelle, sous l'effet d'au moins deux tendances :

- à de nombreux facteurs hétérogènes qui différencient toujours les professionnels de l'accompagnement, viennent s'ajouter d'autres facteurs d'homogénéisation de cette population (voir tableaux ci-dessous) : on retiendra, en premier lieu, le partage d'un cœur de métier qui se concrétise par des pratiques, des tâches et des techniques communes propres à l'aide à la recherche d'emploi ; en outre, les conseillers décrivent les mêmes types de satisfaction et d'insatisfaction au travail et déclarent être soumis aux mêmes contraintes et objectifs ; ils situent, également, leur activité dans le même secteur d'activité, celui de l'insertion (ou réinsertion professionnelle) ; par ailleurs, ils tirent leur légitimité d'un même sentiment, individuellement revendiqué : celui d'être socialement utiles en aidant les chômeurs à retrouver du travail, et, plus généralement, en participant à la lutte contre un des problèmes socio-économiques majeurs de leur époque ; enfin, parallèlement à ces points de vue subjectifs identiques, on observe l'émergence de formations qualifiantes préparant aux métiers de l'accompagnement des chômeurs ;¹⁸⁶

- l'accompagnement des chômeurs, qu'il porte le nom d'aide à la recherche d'emploi, de coaching ou d'activation des chômeurs, tend progressivement à s'exercer dans le cadre d'un emploi à part entière et à représenter l'unique mission de salariés. Des intervenants d'organismes prestataires de service de l'ANPE occupent, pour certains depuis déjà plusieurs années, des postes de conseillers en aide à la recherche d'emploi, à plein temps. Ils ont vu récemment prendre place à leurs côtés des confrères exerçant au sein des organismes dénommées « nouveaux opérateurs de placement » Ces conseillers sont chargés d'accompagner « les chercheurs d'emploi vers un retour rapide en emploi durable »¹⁸⁷. Enfin, les conseillers de l'ANPE voient quant à eux leurs attributions se resserrer autour de l'aide à la recherche d'emploi, avec la mise en place du « suivi mensuel personnalisé ». Ce vocable traduit, d'une part, l'augmentation de la fréquence des rendez-vous avec les demandeurs d'emploi (tous les mois plutôt que tous les six mois, comme dans le cadre du PARE) et, d'autre part, la personnalisation du service à travers l'instauration du conseiller référent unique pour chaque demandeur d'emploi. Les agents de l'ANPE n'en sont toutefois peut-être pas au même degré d'intensité d'accompagnement des chômeurs que leurs collègues des organismes privés puisqu'ils disposent de moins de temps pour les recevoir (en moyenne 10 à 20 minutes d'entretien mensuel, contre au moins 30 minutes hebdomadaires pour les

¹⁸⁶ Telle la mise en place en 2003 (J.O n° 259 du 8 novembre 2003, Arrêté du 21 octobre 2003, NOR : SOCF0311654A) du titre de « conseiller en insertion professionnelle », de niveau III, délivré par l'AFPA. Cette formation est accessible aux candidats de niveau bac pouvant justifier d'une expérience professionnelle d'au moins un an dans le champ de l'insertion et de l'accompagnement des publics en difficulté, et prépare les stagiaires directement aux postes d'accompagnement des chômeurs.

¹⁸⁷ Selon les termes utilisés par des conseillers pour définir la mission qu'ils remplissent au sein d'une société privée d'aide à la recherche d'emploi, faisant partie des nouveaux opérateurs de placement.

conseillers des nouveaux opérateurs qui ont en outre des contacts entre deux rendez-vous avec les « candidats » soit par mail, soit par téléphone).

Facteurs d'hétérogénéité dans le champ de l'accompagnement des chômeurs

- titres d'emploi variés
- formations initiales variées
- diversité des employeurs et de leur statut institutionnel
- spécialisés dans l'accompagnement /ou/ avec tâches additionnelles /ou/ accompagnement en activité annexe à un métier établi
- intervention dans le cadre de dispositifs différents : SMP, PPAE, CIVIS, CSAJ, contrats OPP, ASI, prestations ANPE, conventions sur publics ciblés (jeunes, ZUS, handicap...), formation professionnelle, suivi Rmistes
- différentes catégories de publics cibles plus ou moins « recrutables » : Rmistes, personnes ayant de grandes difficultés socioéconomiques, jeunes diplômés à partir bac+1, habitants d'un quartier politique de la ville, étudiants bac+5 en fin de cursus, jeunes 16-25 ans, travailleurs handicapés, etc.
- durées d'accompagnement variables, participation du chômeur obligatoire ou non, avec un pouvoir de sanction ou non pour le conseiller
- plus ou moins en contact avec les employeurs
- mission de placement ou non
- dans des contextes socioéconomiques différents : plus ou moins fort taux de chômage

Facteurs d'homogénéisation du champ de l'accompagnement des chômeurs

- formation sur le tas, entrée dans le métier sans formation spécialisée requise (mais, mise en place de formation professionnelle AFPA)
- haut niveau de qualification, mais diplômes de disciplines souvent peu prestigieuses (majoritairement SHS)
- pas de vocation, entrée dans le métier « par hasard »
- voie d'entrée : premier emploi ou après reconversion professionnelle
- conditions d'emploi : emplois stables en CDI, mais souvent salaires faibles
- emplois occupés majoritairement par des femmes
- compétences requises homogènes : liées au travail relationnel (écoute, conduite d'entretien, distanciation, neutralité, non jugement, animation de groupe...), connaissances institutionnelles et administratives, connaissances du marché du travail local, autonomie et qualités rédactionnelles
- activité générique : aide à la recherche d'emploi
- technicité : TRE / Outils semblables et relativement anciens (datant des années 1980)
- difficultés principales liées aux publics inadaptés au service offert, effet d'usure professionnelle
- légitimité professionnelle : fort sentiment d'utilité professionnelle et sociale
- principes déontologiques : « on travaille avec / sur de l'humain »
- mandat revendiqué individuellement : spécialiste de l'insertion professionnelle auprès de chômeurs en recherche d'emploi active
- de plus en plus soumis à une logique gestionnaire :
 - * de plus en plus responsabilisés dans la recherche d'emploi
 - * de plus en plus pourvus d'un pouvoir de contrôle sur les conseillers
 - * de plus en plus tenus de respecter des objectifs semblables : 50 à 60% de retour à l'emploi comprenant des CDI et des CDD de plus de 6 mois, et pour les jeunes : une entrée en formation qualifiante ou non
- mêmes frontières professionnelles, mêmes professions voisines : travailleurs sociaux (éducateurs, assistantes sociales, animateurs, etc.), psychologues, , agents de l'Unédic
- appartenance au même champ : celui de l'insertion professionnelle

Si l'aide à la recherche d'emploi présente les signes d'une spécialisation, c'est-à-dire tend à devenir une spécialité exercée à part entière par des professionnels dans le secteur de l'insertion professionnelle des chômeurs, aucun processus de professionnalisation, visant la constitution d'un groupe professionnel, n'est à ce jour repérable. En effet, les conseillers ne forment pas une collection d'individus en interaction et interdépendance, constituée en acteur collectif. Ils ne disposent pas de lieux collectifs (tels qu'une association socioprofessionnelle, un syndicat, un Ordre, etc.) depuis lesquels des porte-parole pourraient faire connaître à des interlocuteurs clés (comme les pouvoirs publics, l'Etat, ou d'autres financeurs) leurs revendications professionnelles ou encore affirmer une volonté d'autonomisation, des principes déontologiques, ainsi que la définition d'un mandat.

Les évolutions à venir des modes et des cadres de la pratique d'accompagnement des chômeurs sont donc à suivre afin de voir si les prémices d'une spécialisation se confirment, et s'ils déboucheront sur la naissance d'un groupe professionnel. Il faudrait cependant, avant toute chose, reconstituer l'historique de cette activité d'aide à la recherche d'emploi, contexte historique qui éclairerait sans aucun doute les phénomènes actuels observés dans le cadre de cette enquête.

CONCLUSION GENERALE

En guise de conclusion à ce rapport, nous revenons sur les résultats qui nous ont semblé les plus significatifs.

Nous sommes partis dans ce rapport d'une première hypothèse selon laquelle l'accompagnement est une construction sociale, porteuse d'ambiguïtés et de tensions. C'est bien de cette manière que nous avons abordé la notion, dans sa polysémie et en suivant les différentes formes qu'elle prend et les contenus variés dont elle se charge.

En centrant l'analyse sur le champ des politiques de l'emploi et en précisant les sens qu'accordent les acteurs à la notion et aux pratiques d'accompagnement, nous avons constaté l'absence d'accord sur une définition du terme sinon précise, du moins minimale, ainsi que l'inexistence de démarche standard d'accompagnement, cette situation autorisant en définitive les acteurs chargés « d'accompagner » à s'approprier la notion – chacun à leur manière, en fonction de leur position, de l'histoire et la culture de leur structure, des objectifs leur étant assignés. L'exploitation des enquêtes monographiques a offert ici un matériel heuristique pour souligner que malgré un large éventail de représentations des acteurs quant au terme d'accompagnement, les pratiques s'organisent autour d'un socle commun calé autour d'un même objectif, celui du retour à l'emploi – il se revendique accompagnement vers l'emploi même lorsque l'emploi apparaît comme une perspective éloignée ou comme un emploi de relégation. En d'autres termes, l'accompagnement apparaît suffisamment générique pour permettre des positionnements différents, ces positionnements étant ceux de la structure dans le champ de l'insertion, de son ancienneté dans ce champ, de son savoir-faire, de ses méthodes et pratiques. Ainsi, l'accompagnement vers et dans l'emploi présente différentes figures d'activation qui visent toutes à (trans)former les comportements des individus en quête d'emploi, dans un cadre renouvelé, donnant à l'action individuelle un rôle central, tout en conservant l'essentiel des outils d'insertion existants. En ce sens, les démarches d'accompagnement entendent renouveler des pratiques d'insertion considérées jusque là comme peu efficaces en recentrant l'action sur le chômage, sur une relation individualisée entre l'accompagnateur et l'accompagné. A travers l'accompagnement, il s'agit donc d'un renforcement de l'individualisation du traitement du chômage que l'on peut considérer comme un moment nouveau de l'action sur le chômage gommant ainsi le caractère collectif du phénomène.

Cette tendance à l'individualisation prend toutefois des formes complexes, comme nous en faisons l'hypothèse au début de ce travail (hypothèse 4). Elle se présente d'une part comme un suivi individualisé où le demandeur d'emploi est convié à être acteur de son projet dans un contexte où sont mis en avant ses besoins et ses droits, et d'autre part comme une démarche

visant une meilleure adéquation sur le marché du travail, où le demandeur d'emploi est appelé à s'adapter au marché du travail et rendu responsable de son employabilité.

L'analyse de la généralisation de l'accompagnement des chômeurs à l'aune de la problématique de l'activation des chômeurs permet de creuser cette hypothèse. Elle montre que celle-ci ne procède ni d'une activation libérale révélatrice d'un désengagement massif de l'État rendant les chômeurs responsables de leur employabilité, ni d'une activation social-démocrate dans laquelle l'effort public est conforme à l'idée selon laquelle les pouvoirs publics sont responsables de l'emploi. La France conserve un positionnement intermédiaire, reposant au début des années 2000, sur un compromis (l'accompagnement se met en place dans une période où les conditions d'indemnisation des bénéficiaires du régime d'assurance chômage connaissent une légère amélioration), qui s'est avéré fragile, et sur un espoir de croissance (économique et de l'emploi)... rapidement déçu. Par ailleurs, l'analyse du nouveau dispositif d'accompagnement et de sa mise en œuvre dans certaines des structures enquêtées montre que le développement de l'accompagnement des chômeurs a, en définitive, contribué non seulement à responsabiliser les chômeurs, mais aussi à responsabiliser les intermédiaires de l'emploi, et tout particulièrement les conseillers à l'emploi de l'ANPE. Si ces derniers considèrent que la mise en œuvre d'un accompagnement généralisé des demandeurs d'emploi a permis une personnalisation des relations et une réduction des délais, ils estiment également avoir eu à faire face à l'afflux des demandeurs d'emploi qu'ils devaient accompagner... et à une (sur)charge de travail.

Sur le terrain, nous avons observé quelques effets des évolutions du Service public de l'emploi. En particulier, nous avons montré comment, dans ce contexte de mise en concurrence accrue des acteurs, certains (notamment l'ANPE) s'efforcent de nouer des partenariats afin d'organiser la concurrence entre les prestataires et de mieux coordonner les interventions. Si l'on assiste au développement de l'intervention de prestataires privés du secteur marchand, qui cherchent à diversifier leurs activités en renforçant leurs positions sur les marchés publics, d'autres prestataires, souvent associatifs et plus anciens, se trouvent concurrencés et en difficulté sur ces marchés, notamment dans le secteur de la formation. Ces évolutions à leur manière illustrent bien les formes renouvelées de l'accompagnement, qui visent plus souvent un retour rapide à l'emploi, y compris pour les demandeurs d'emploi en difficulté et les bénéficiaires de minima sociaux. Concernant le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic, des expériences menées dans des Maisons de l'emploi montrent que ce rapprochement est possible, mais soulève de nouvelles questions touchant au partage du travail entre les institutions, ainsi qu'à leurs métiers et à leurs missions. L'examen de certains travaux d'évaluation portant sur les dispositifs français aurait tendance à laisser penser que ses effets sur l'emploi demeurent limités. A l'étranger, les évaluations les plus citées sont celles qui, dans une perspective libérale, tendent à mettre en avant l'efficacité des incitations monétaires et de la logique concurrentielle ; toutefois, ces évaluations ne font pas l'unanimité et leurs conclusions apparaissent tributaires du cadre d'analyse retenu. Ce qui a plus particulièrement retenu notre attention, ce sont les effets de la diffusion des pratiques d'évaluation sur le terrain et de la mise en avant de l'objectif du taux de retour à l'emploi. Nos observations montrent que ces pratiques sont tout à la fois revendiquées par les acteurs, car elles permettent des apprentissages, et relativisées dans la mesure où ces mêmes acteurs considèrent qu'elles sont de nature à brouiller le travail d'accompagnement au quotidien. En contribuant à responsabiliser les acteurs quant aux résultats obtenus en matière de retour à l'emploi, elles soulèvent surtout des questions : celle de la responsabilité de l'emploi (est-elle individuelle ? collective ? affaire publique ou privée ?) et celle de l'équité (dans quelle mesure le souci d'efficacité qui prévaut dans l'évaluation s'accommode-t-il d'une logique d'équité et de service public ?).

Les évolutions des pratiques et politiques d'accompagnement ainsi que les transformations institutionnelles qui les accompagnent illustrent bien une autre de nos hypothèses (hypothèse 3) quant à la variabilité des pratiques, et au-delà quant aux changements et aux innovations dont elles sont porteuses.

L'analyse des pratiques d'accompagnement dans le secteur des pêches maritimes illustre particulièrement bien cette hypothèse : elle nous a permis de montrer que l'accompagnement est une pratique ancienne, qui prend des formes renouvelées dans un contexte politique et institutionnel changeant. Par ailleurs, le secteur des pêches maritimes développe une forme d'accompagnement qui diffère de celles étudiées dans les autres parties du rapport : il s'agit d'un accompagnement centré sur l'offre plutôt que sur la demande. La problématique qui structure habituellement l'accompagnement est une problématique de la demande, centrée sur les difficultés ou le projet des demandeurs d'emploi et sur leur intériorisation des modèles d'accès à l'emploi dans une logique souvent adéquationniste. Dans le secteur des pêches maritimes, on peut dire que c'est une problématique de l'offre qui structure l'accompagnement, tirée par les attentes des mondes productifs pour renforcer leur attractivité. La notion d'accompagnement peut alors ici renvoyer aux limites des partenariats et institutions qui soutiennent la gestion individualisée des parcours d'accès vers et dans l'emploi.

En définitive, ce que nous avons appelé le secteur de l'accompagnement se présente bien comme un secteur segmenté, divers dans ses logiques, et caractérisé par une professionnalisation inachevée, conformément à ce que nous avançons dans notre deuxième hypothèse.

En nous tournant vers les « accompagnateurs », nous avons bien fait le constat d'une faible homogénéité dans les intitulés de postes du fait de l'absence de conventions collectives communes régissant le champ de l'insertion. Nous avons, par ailleurs, cherché à esquisser un profil type du conseiller en accompagnement. Ce professionnel s'avère être une personne, de sexe féminin, qualifiée, dont le salaire peut être jugé assez faible au regard de son niveau de qualification. Si elle peut être salariée dans des structures variées, elle occupe fréquemment un emploi stable en CDI et exerce à temps plein son activité, surtout en début de carrière. Elle n'avait initialement pas vocation à exercer un métier dans l'accompagnement des chômeurs, mais déclare occuper un emploi qu'elle a appris à apprécier en dépit d'une lourde charge de travail. Du point de vue des compétences requises, il apparaît que l'autonomie et la qualité d'écoute sont vues comme des caractéristiques indispensables à l'occupation de ce type d'emploi. L'acquisition des compétences spécifiques à l'activité d'accompagnement se fait plutôt de façon informelle et empirique. Par ailleurs, s'il est inexact de dire qu'un groupe professionnel est à ce jour constitué, on ne saurait réduire ce milieu à une nébuleuse de professionnels atomisés et hétérogènes. Les investigations menées révèlent une grande similarité qui concerne tout à la fois le contenu de travail, le rapport au travail, les niveaux de qualification et de salaire, les modes d'entrée dans le métier, les compétences requises, les outils utilisés, la technicité appliquée, ou encore les conditions d'emploi. Du point de vue des discours, ces professionnels partagent certaines représentations et valeurs, au premier rang desquelles on trouve la conviction d'avoir une véritable utilité sociale et professionnelle en intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle des chômeurs. Cette croyance commune, qui délimite un espace social d'intervention, permet aux « accompagnateurs » de construire un « nous » professionnel et ainsi de se démarquer d'autres professions voisines (éducateurs, assistantes sociales, animateurs, psychologues...) situées à la frontière de leur champ d'expertise, mettant à distance un ensemble de « eux », qui sert de modèle contre-identificatoire.

BIBLIOGRAPHIE

Première partie

- Actualité de la Formation Permanente (2002), L'accompagnement des personnes en difficulté, Janvier-Février, n° 176.
- Ardoino (2000), De l' « accompagnement » en tant que paradigme, Analyses de pratiques de formation, n° 40.
- Aubry M. (1992), Agir contre le chômage de longue durée, in Le chômage de longue durée, comprendre, agir, évaluer, Bouillaguet P. et Guitton C. (coord.). Ed. Syros
- Balzani B. (dir.) (2000) « Accompagnement et insertion des publics », Formation & Territoire, ARIFOR, n° 6, juillet.
- Barbe L. (2003), L'accompagnement dans les pratiques sociales : entre progrès et dérives, Education permanente, n°156.
- Barbe L. (2002), Accompagner : une question technique, organisationnelle et éthique, in Actualité de la Formation Permanente, L'accompagnement des personnes en difficulté, Janvier-Février, n° 176.
- Barreyre J-Y. et alii (1995), Dictionnaire critique d'Action sociale, coll. travail social, Ed. Bayard.
- Beck U., (2001), La société du risque, sur la voie d'une autre modernité, Ed. Aubier.
- Benoit-Guilbot O. (1990), La recherche d'emploi : stratégies, qualification scolaire ou professionnelle et « qualification sociale », Sociologie du Travail, XXXII, 4/90.
- Bertrand L., Houard N. (2006), L'acteur associatif dans les politiques françaises du logement des personnes défavorisées, in De l'intérêt général à l'utilité sociale, X. Engels et alii (éd.), L'Harmattan.
- Bouëdec (Le) G (2002). La démarche d'accompagnement, un signe des temps, Education permanente, n°153.
- Boulayoune A. (1996), Chômage de longue durée et catégories de l'intervention publique. Thèse de doctorat, Université de Nancy 2.
- Boulayoune A., La construction du dispositif chômeur de longue durée, entre l'exclusion et la gestion de l'emploi, in La construction de l'emploi en France : des années 60 à aujourd'hui, dir. B. Friot et J. Rose, L'Harmattan, 1996.
- Boutinet J.P (2002), Questionnement anthropologique autour de l'accompagnement, Education permanente, n°153.
- Burgi N. (2006), La machine à exclure, les faux-semblants du retour à l'emploi, La Découverte, Alternatives sociales.
- Castra D. (2003), L'insertion professionnelle des publics précaires, coll. Le travail humain, Presses Universitaires de France.
- Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (2005), Aider au retour à l'emploi, rapport n° 6.
- Charlot B. (1995), Individuation, individualisme, individualisation de la formation, in L'individualisation de la formation en questions, J. Besançon (dir.), La documentation Française.

- Chassey (de) F. (1993), A propos de l'individualisation, Avis de recherches, n° 30.
- Commissariat Général du Plan (1989), Relations sociales et emploi, rapport de la commission présidée par M. Aubry, La Documentation Française.
- Debauche E. et Jugnot S. (2005), Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi. Un accompagnement individualisé de masse, Premières Synthèses n° 30.2, juillet.
- Debauche E., S. Jugnot (2005), Le PAP du demandeur d'emploi. Un accompagnement individualisé de masse, Premières synthèses, n° 30.2, juillet.
- DGAS (2003), L'accompagnement social dans les politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions, Décembre.
- Dugué E. Maillard D. (1992), « Le traitement du chômage au risque de l'individualisation », in C. Guitton et H. Sibille, Former pour insérer, éd. Syros.
- Dugué E., Rist B. (2006), Entre intégration et insertion : les professionnels du social et les population en suspens, in Défaillances et inventions de l'action sociale, Bureau M-C. et alii eds. Ed. de l'Harmattan.
- Dujarier M.A. (2006), L'idéal au travail, Ed. PUF.
- Durkheim E. (1986), De la division du travail social, coll. Quadrige, Presses Universitaires de France.
- Ebersold S. (2001), L'invention de « l'inemployable » ou l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale, Regards sociologiques, n° 21, 2001.
- Education Permanente (2002), L'accompagnement, n° 153.
- Eme B. (2006), Sociologie des logiques d'insertion, un sous-système fonctionnel de l'Etat social et de l'économie de marché, in Partage, n° 187, Mai.
- Guele J. et alii (2003), L'accompagnement social, en question, DRASS de la Région Rhône Alpes, Février.
- Ion J., Tricart JP. (1984), Les travailleurs sociaux, Repères, Ed. La Découverte.
- Liénard G., (2001), L'ambivalence des politiques d'insertion, in L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action, G. Liénard éd., Ed. Mardaga.
- Martuccelli D. (2000), Dominations ordinaires, explorations de la condition moderne, Ed. Balland.
- Mauger G. (2001), les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 143.
- Paul M. (2002), L'accompagnement , une nébuleuse Education permanente, n° 153.
- Speroni S. (2000), « L'accompagnement vers la formation et l'emploi, émergence et analyse d'une pratique ». in Accompagnement et insertion des publics, B. Balzani (dir.), ARIFOR, n°6, juillet.
- Tremblay L. (2003), La relation d'aide, développer des compétences pour mieux aider, Ed. Chronique sociale.
- Schwartz B. (1981), L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, La Documentation Française.
- Simmel G., (1988) Philosophie de l'argent, Presses Universitaires de France.

- Sue R., (2001), Renouer le lien social : liberté, égalité, association, Ed. O. Jacob.
- Tocqueville A. (de), (1981), De la démocratie en Amérique, Ed. Flammarion.
- UNIOPSS (1995), Accompagnement social et insertion, pratiques associatives, Syros.
- UNIOPSS (1995), Guide pratique de l'accompagnement social, fiches méthodologiques, Syros.
- Vernet J.M, S. de Fréminville (2002), AFPA : l'accompagnement global de la personne en formation, in Actualité de la Formation Permanente, L'accompagnement des personnes en difficulté, Janvier-Février, n° 176.
- Vrancken D., Macquet L. (2006), Le travail sur soi, vers une psychologisation de la société?, Ed. Belin
- Wuhl S. (1991). Du chômage à l'exclusion : l'état des politiques, l'apport des expériences, Ed. Syros.

Deuxième partie

- AMPARO SERRANO P. (2004), "Conclusion: towards convergence of European activation policies?", in AMPARO SERRANO P. (dir.), *Are activation policies converging in Europe? The European employment for young people*, ETUI, 518 p., pp. 497-518.
- BALMARY D. (2004), Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, Commissariat Général au Plan, Paris, La documentation française, février.
- BALMARY D. (2006), « Un nouveau service public de l'emploi », *Droit social*, n°6, juin, pp.594-598.
- BARBIER J.-C. (1997), « Comparer insertion et workfare », *Revue française des affaires sociales*, n°3.
- BARBIER J.-C. (2002), « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de sociologie*, n°43-2, avril-juin, pp.307-332.
- BARBIER J.-C. (2006a), Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi, Rapport pour la DARES, CEE, janvier, 217p.
- BARBIER J.-C. (2006b), La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990, matériaux pour une réflexion comparative internationale,
- BARBIER J.-C., avec la collaboration de RICAUT A. et BORDAGE T. (2006) « Evaluer les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle », in G. CAUQUIL et R. LAFORE, dir. (2006), pp. 155-159.
- BARON C., BUREAU M.-C., LE DANTEC, NIVOLLE P. (1994), *Les intermédiaires de l'insertion*, Centre d'Etudes de l'Emploi, *Dossier*, n°1, nouvelle série, mai, 71 p.
- EYDOUX A. et BERAUD M. (1999), « L'indemnisation des chômeurs en activité réduite et l'organisation de marchés transitionnels : vers une segmentation renouvelée du marché du travail ? », in GAZIER B et alii (éds) (1999), *L'économie sociale. Formes d'organisations et institutions*, Tome 1, Paris, L'Harmattan.
- BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F. (1997), « Les intermédiaires du marché du travail », *Cahiers du CEE*, n° 36.
- BOISARD P. (2007), *Sortir du chômage*, En clair MANGO, 239 P.
- BONVIN J.-M., MOACHON E. (2005), « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social », p. 63-92, in P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS (dir.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, PIE-Peter Lang, Collection Travail et Société, n°44, 355 p.
- BOUCHOUX J., HOUZEL Y., OUTIN J.-L. (2006) « L'évaluation du RMI : la simplification de la démarche et ses enjeux », in G. CAUQUIL et R. LAFORE, dir. (2006), pp. 164-165.
- BRUTUS F. (2005) *Chômage, des secrets bien gardés*, J.-C. Gawsewitch éditeur.

- BUREAU C., MARCHAL E. (2005), Pluralité des marchés du travail et qualités des intermédiaires, Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°48, novembre.
- BURGI N. (2006), *La machine à exclure, les faux semblants du retour à l'emploi*, La Découverte, coll. Alternatives sociales, 265 p.
- CAHUC P., KRAMARZ F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*. Rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, Paris, décembre.
- CAUQUIL G., LAFORE R., dir. (2006) Evaluer les politiques sociales, Sixièmes journées françaises de l'évaluation, Bordeaux, 2004, La librairie des Humanités, L'Harmattan.
- CAUQUIL G., SIFFERT-TRICARD G. (2006) « Quinze années d'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », in G. CAUQUIL et R. LAFORE, dir. (2006), pp. 13-29.
- CERC (2005), Aider au retour à l'emploi, Rapport du Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale n°6, La documentation française, Paris.
- CHABANET D., FANIEL J., dir. (2007), *L'Europe du chômage*, Revue Politique européenne, L'Harmattan, numéro 21, hiver, pp. 21-40.
- CHEVRIER-FATOME C., SIMONIN B. (2004), « Politique de l'emploi : un nombre croissant d'intervenants », Premières informations et premières synthèses, n° 30.2, juill.
- CONTER B. (2007), Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme, in D. CHABANET et J. FANIEL (dir.), *L'Europe du chômage*, Revue Politique européenne, L'Harmattan, numéro 21, hiver 2007, pp. 21-40.
- COUR DES COMPTES (2006), L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi, Rapport de la Cour des comptes, mars, 159 p.
- CREPON B., DEJEMEPPE M., GURGAND M., (2005) « Un bilan de l'accompagnement des chômeurs », *Le 4 pages du CEE*, n° 20, septembre.
- CRESPO E. et AMPARO SERRANO P. (2004), The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract ?, in AMPARO SERRANO (dir.), *Are activation policies converging in Europe? The European employment for young people*, ETUI, 518 p., pp. 13-45.
- DANIEL C. TUCHSZIRER C. (1999), L'état face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours, Paris, Flammarion.
- DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, Paris, La Documentation Française.
- DARES (2003), *Les Politiques de l'emploi et du marché du travail*, La découverte, collection Repères, septembre.
- DEBAUCHE E., JUGNOT S. (2005), « Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi. Un accompagnement individualisé de masse », DARES, *Premières Synthèses* n° 30.2, juillet.
- DELFINI C., DEMAZIERE D. (2000), « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation », Travail et emploi, n° 81, janvier, pp. 27-40.

- DOLLE M. (2003), « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité : une réforme problématique », *Droit Social*, n°7-8, juillet-août, p.1-5.
- DOLLE M. (2005), « La loi de cohésion sociale », *Regards sur l'Actualité*, n° 311, janvier.
- DORMONT B., FOUGERE D., PRIETO A. (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et statistique*, n°3/343, pp. 3-28.
- DUBOIS V. (2007), « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », in D. CHABANET et J. FANIEL (dir.), *L'Europe du chômage*, Revue Politique européenne, L'Harmattan, numéro 21, hiver 2007, pp.73-95.
- DUVOUX N. (2007), « Le RMI et les dérives de la contractualisation », p.451-472, in PAUGAM S. (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF Collection Le lien Social, 980 p.
- ESPING ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat providence*, Paris, PUF, Le Lien Social
- EXERTIER A., GRAMAIN A., LEGAL A. (2006), « Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du PARE et du PAP, une synthèse de l'enquête », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°64, juillet, 32p.
- EYDOUX A. (2006) « Des sociétés pleinement actives. Marchés du travail et protection sociale, une analyse quantitative transversale », in J.-C. BARBIER (2006) « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark », *Rapport de recherche du CEE*, n° 31, avril.
- FASSIN E. (1996), « Exclusion, underclass, marginalidad, figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux Etats-Unis et en Amérique latine », *Revue française de sociologie*, XXXVII, pp. 37-75.
- FERRACCI M. (2007) « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », *Revue française d'économie*, n°3, vol. XXI, janvier, pp. 75-135.
- FREYSSINET J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La revue de l'IRES*, n°38, 2002.
- FREYSSINET J. (2006), L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973), Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°65, juillet, 36 p.
- GAUTIE J. (2003), « Quelles troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°30, Paris.
- GELOT D., NIVOLLE P. (dir.) (2000), Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Collection « Cahier Travail et Emploi ».
- GEORGES N. (2006), « Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination ? », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Document de travail*, n°72, novembre, 43 p.
- GIDDENS A. (1998), *The third way*, Londres, Polity Press.
- JOIN-LAMBERT M.-T. (2007), « Existe-t-il encore une alternative à une protection duale face aux risques nouveaux de l'emploi ? », p. 435-450, in PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF Collection Le lien Social, 980 p.
- JOIN-LAMBERT M.-T. / TUSCHZIRER C. (2003) « Décentralisation du RMI et du RMA :

- les risques d'une réforme », Entretien avec M.-T. Join-Lambert, *L'Economie Politique*, n° 19, juillet.
- JOLY A. (2005), « Politiques de l'emploi en Europe : les grandes tendances chez les voisins de la France », *Droit social*, n° 1, janvier, pp.12-17.
- JUGNOT S., RENARD E. et TRAVERSIER T. (2006), « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi : de l'accès aux prestations aux sorties du chômage vers l'emploi », *Données sociales-la société française*, p.323-331.
- L'HORTY Y. (2004) « Une nouvelle politique pour l'emploi ? », *Droit social* n° 3, mars.
- LAFORE R. (1989), « Les trois défis du RMI. A propos de la loi du 1^{er} décembre 1988 », *Actualité juridique – Droit administratif*, 20 octobre, p.563-585.
- LAHUSEN C. (2007), « La main invisible de l'Union européenne et l'eupéanisation silencieuse des débats publics sur le chômage », in D. CHABANET et J. FANIEL (dir.), *L'Europe du chômage*, Revue Politique européenne, L'Harmattan, numéro 21, hiver 2007, pp.41-72.
- LEBARON F., SCHULTHEIS F. (2007), « Vers un Etat social européen ? Les enseignements de la politique européenne de lutte contre le chômage des jeunes (1997-2001), pp.873-886, in PAUGAM S. (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF Collection Le lien Social, 980 p.
- LEFRESNE F., TUCHSZIRER C. (2005), « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi : une mission nouvelle confiée à l'Unédic », *DARES, Premières Synthèses*, n° 18.1, mai 2005.
- LEFRESNE F., TUCHSZIRER C. (2006), « Dynamiques d'insertion et politiques d'emploi : une comparaison de six pays européens (Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni », pp.68-86, in DANG, OUTIN, ZADJELA (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS Editions, 234 p.
- LHORTY Y. (2006), « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in *Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi*, Connaissance de l'emploi, CEE, n° 24, Janvier, 2006
- LIZE L., PROKOVAS N. (2007), « Le déclassement à la sortie du chômage », *Centre d'économie de la Sorbonne, Document de travail*, septembre, 25 p.
- MARIMBERT J. (2004), Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, La documentation française.
- MARTIN J. P. (2000), « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°30.
- MERRIEN F.-X. (2007), « Les devenir de la solidarité sociale », pp.839-854, in PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF Collection Le lien Social, 980p.
- MILLS C. (2003), « Du PARE à la nouvelle convention Unedic de décembre 2002, à la réforme de l'ASS et du RMA », Paris, Economie et politique, n° 590-593, septembre-décembre.
- NIVOLLE P. (dir.), Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi, Ministère de

- l'Emploi et de la Solidarité, Collection « Cahier Travail et Emploi ».
- OCDE (1994), L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits-Analyse-Stratégies, OCDE, Paris
- OCDE (2005), Etude économique de la France 2005, OCDE, juin.
- ORIANNE J.-F. (2005), « L'Etat social actif en action, troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage », p.179-207, in P. VIELLE, P. POCHET et I. CASSIERS (dir.), *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?*, PIE-Peter Lang, Collection Travail et Société, n°44, 355 p.
- OUTIN J.-L. (2000), « Pour une approche élargie des effets désincitatifs des prestations sociales », Colloque « Working poor », CSERC, Evry, 29 mai.
- PERRET B. (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Repères, La découverte.
- PERRET B. (2003), « L'évaluation des politiques publiques », *Informations sociales*, n° 110, CNAF, octobre.
- POMMIER P., MICHEAU J., POUJOULY C. (2001), Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs, Premières informations et premières synthèses, n° 18.1, mai.
- PUCCI M., ZADJELA H. (2006), « Les bénéficiaires du RMI ont-ils besoin d'incitations financières ? Une remise en cause des trappes à inactivité », pp.130-143 in DANG A.-T., OUTIN J.-L., ZADJELA H. (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS Editions, 234 p.
- RACK C. (2005), « L'ANPE et ses clients entre 1999 et 2003 », Premières synthèses, n° 30.3, juillet.
- RAMAUX C. (2007), *Emploi : éloge de la stabilité, l'Etat social contre la flexicurité*, Paris, Mille et Une nuits-Fayard
- RICAUD L. (2007), « De la perversité du Suivi Mensuel Personnalisé, in COLLECTIF, *Chômeurs qu'attendez-vous pour disparaître ?*, Editions Après la lune, pp. 139-149.
- ROSANVALLON P. (1995), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat providence*, Seuil, Paris, janvier.
- ROUSSEAU Y. (2005), « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Droit Social*, n°4, avril, pp.456-465.
- ROUSSEAU Y. (2008), « Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC », *Droit Social*, n°2, février, pp.151-165.
- SALOGNON M. (2006), « Modes de jugement des entreprises et insertion des chômeurs de longue durée », pp.163-179, in DANG, OUTIN, ZADJELA (dir.), *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS Editions, 234p.
- SEILLIER B. ET MAIGNE S. (2003), Pour un contrat d'accompagnement généralisé : contrat de travail accompagné ou contrat de création accompagné, Rapport au Premier Ministre, Paris, [La Documentation française](#), Collection des rapports officiels, juillet.
- SEN A. (2000), *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris.
- TUCHSZIRER C. (2002), « Réforme de l'assurance chômage - Du PAP au PAP-ND - Le Programme d'Action Personnalisé pour un nouveau départ », IRES, document de travail, n° 02.02, février, 32p.

- TUCHSZIRER C. (2003), « Le plan d'aide au retour à l'emploi : une mise en œuvre malmenée par le retournement conjoncturel », *Regards sur l'actualité*, n° 290.
- TUCHSZIRER C. (2006), « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité, la documentation française*, n°324, octobre
- VANDENBROUCKE F. (1999), « L'Etat social actif : une ambition européenne », Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999, <http://socialsecurity.fgov.be>
- VERICEL M. (2006a) « Le nouvel accord sur l'assurance-chômage pour 2006-2008 : de l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi », *Droit social*.
- VERICEL M. (2006b) « La convention Etat-ANPE-Unedic du 5 mai 2006 : un accompagnement renforcé mais pas de véritable réorganisation du service public de l'emploi », *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre.

Troisième partie

- Biget Denis, Histoire des écoles de pêche maritime : contribution à une éthno-sociologie des populations littorales, Spézet Coop Breizh, 1997.
- Gouzien Annie, « Dynamiques d'emploi et régulations locales pour une approche localisée des systèmes d'activité d'emploi et de formation à la pêche maritime », in CEREQ, G. Podevin (coord.) Le secteur des pêches maritimes, Paris, La Documentation française, 2003
- Paradeise Catherine, Vourch Françoise, « la marine marchande : du système corporatiste au système occupationnel. Extension et segmentation du marché du travail maritime », in Travailleurs des transports et changements technologiques : résultats des recherches en sciences humaines, colloque de Versailles, palais des congrès, 1-2-3- Juin 1982, p.223-237.
- Gouzien Annie, « Pêche maritime en Bretagne sud. Identités socio économiques de quartier et construction territoriale », in Cahiers de l'ARS, N° 2, UBO, p. 14-29
- Gouzien Annie, « les coopératives maritimes dans la dynamique de territorialisation de la socio économie des pêches cornouaillaise », in Xabier Itçaina, Jacques Palard, Sébatien Ségas (Dir), Régimes territoriaux et développement économique, Rennes, PUR, 2007
- CEREQ Bretagne, Gérard Podevin (coord) Le secteur des pêches maritimes, Paris, la Documentation française, 2003.
- Gouzien Annie, « Pénurie de marins et carrières professionnelles à la pêche maritime », in L'observatoire des droits des marins, Journées d'étude 2004, Nantes les 22 et 23 janvier 2004. Observatoire des droits des marins.
- Gouzien Annie, « monographie de Concarneau » in CEREQ, coord. Gérard Podevin, Le secteur des pêches maritimes, Paris, la Documentation française, 2003
- Le Treust Nathalie, Le secteur des pêches maritimes et l'accompagnement dans l'emploi : les cas des quartiers maritimes de Paimpol et St Briec, mémoire de Master 2, Université de Rennes 2, sous le direction d'A. Gouzien, 2006-2007.
- Pecquert Bernard, Le développement local : mode ou modèle? Paris, Syros /alternatives, coll. Alternatives économiques, 1989. Pecquert B., « Le tournant territorial de l'économie globale », communication au colloque Régimes territoriaux et développement économique » ; Science Po Bordeaux, pôle universitaire, 15-16 décembre 2005.
- Beccatini D., « Le district marshallien : une notion socio économique », Benko G., Lipietz A. (Dir.) les régions qui gagnent Paris, PUF, 1992. p. 35-55.
- Bagnasco A.. et Trigilia C., La construction sociale du marché : le défi de la troisième Italie, Cachan, Eds de l'ENS. Cachan, coll « sciences sociales » 1988.
- Weber Max, Chavy J. et Dampierre E., Economie et société. Tome 2 : L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie. Paris Pocket, coll agora. Les classiques. 1995
- Whul Simon, Insertion : les politiques en crise, Paris, Puf, 1996.

Friot Bernard, Rose José, La construction sociale de l'emploi en France : les années 60 à aujourd'hui, Paris, L'harmattan, 1996.

Hall Edward, La dimension cachée, Paris, Ed point.

Quatrième partie (bibliographie additionnelle)

Rapport public annuel de la Cour des comptes, Paris, 2008.

Pochic Sophie, 2007, « Développer la recrutabilité. L'autre versant des transitions professionnelles », *Cadres-CFDT*, n°425-426.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des sigles utilisés

AES : Administration économique et sociale

AFIJ : Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

ALE : Agence locale pour l'emploi

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APEC : Association pour l'emploi des cadres

ARE : Allocation de retour à l'emploi (assurance chômage)

ASI : Appui social individualisé

ASLL : Accompagnement social lié au logement

ASS : Allocation spécifique de solidarité (indemnisation du chômage, régime de solidarité)

Assedic : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

CAPI : Cellule d'appui pour l'insertion

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CEE : Centre d'Etudes de l'Emploi

CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

CIF : Congé individuel de formation

CIO : Centre d'information et d'orientation

CIVIS : Contra d'insertion dans la vie sociale

CREST : Centre de recherche en économie et statistique

CSAJ : Contrat de soutien à l'autonomie des jeunes

CVE : Cap vers l'emploi

DALE : Directeur/trice d'Agence locale pour l'emploi

DARES : Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (Ministère du travail)

DIF : Droit individuel à la formation

ECCP : Evaluation des compétences et des capacités professionnelles

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

MDE : Maison de l'emploi

MDEE : Maison du développement économique et de l'emploi

OCC : Outil de constitution de cohorte

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OPP : Opérateur privé de placement

PAP : Projet d'action personnalisé
PARE : Plan d'aide au retour à l'emploi
PLI : Plan local d'insertion
PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi / Plan local d'insertion par l'économique
PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi
RAC : Régime d'assurance chômage
RMI : Revenu minimum d'insertion
ROME : Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SEE : Stratégie européenne pour l'emploi
SHS : Sciences humaines et sociales
SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIFE : Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SMP : Suivi mensuel personnalisé
SPE : Service public de l'emploi
SUIO : Service universitaire d'information et d'orientation
TRE : techniques de recherche d'emploi
Unedic : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Annexe 2 : Liste des structures enquêtées

Nom	Type de structure	Fonction des interviewés
Terrains en Lorraine 33 entretiens prévus, 23 réalisés à ce jour		
ANPE (DR)	ANPE	1 Directeur régional 1 conseiller technique 1 référent CVE
ALE	ALE	1 directeur d'agence
ALE	ALE	2 conseillers 1 conseiller CVE
CG	Collectivité territoriale	1 responsable du département insertion 1 responsable d'équipe territoriale 1 responsable ETTI (prestataire)
MDE zone urbaine	Structure publique d'aide à la recherche d'emploi	1 directrice 1 directeur-adjoint 3 conseillers-accompagnateurs 2 conseillers entreprise
MDE zone rurale	Structure publique d'aide à la recherche d'emploi	1 directrice
ALAJI	Structure associative de formation professionnelle	1 directrice adjointe 2 formateurs
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion, prestataire de la « collectivité territoriale »	1 responsable 1 chargé d'insertion
ECOVAL	Association intermédiaire de Mise à disposition	1 directeur 1 conseillère 1 responsable d'antenne
UREIL	fédération de structures mutualisant des projets et des moyens d'accompagnement	1 délégué régional 1 accompagnatrice
ENVIE Lorraine	Entreprise d'insertion pour publics en difficulté	1 directeur 1 chef d'équipe
Terrains en Ile de France 37 entretiens réalisés		
ADECCO	Nouvel opérateur privé / Entreprise de travail temporaire	1 responsable d'équipe 2 consultantes
AFIJ	Association nationale d'aide à la recherche d'emploi des jeunes diplômés	1 délégué régional 1 coordinatrice régionale 1 chargée de mission
AFPA	Organisme de formation professionnelle pour Adultes	1 responsable régionale de la Direction technique 1 animatrice Aide à la recherche d'emploi 1 conseillère ANPE
ANPE	Agence nationale pour l'Emploi	2 cadres de la direction stratégique
ALE	ALE en banlieue	1 animatrice d'équipe 1 conseiller
ALE	ALE en Banlieue	1 directrice adj. 1 conseiller
MDEE	Structure publique parisienne d'aide à la recherche d'emploi	1 directrice 1 responsable adjointe

		1 adjoint administratif 1 conseillère création d'entreprise (libérale) 1 conseillère RMI 1 conseillère de projet (associatif)
PLIE	Structure public d'accompagnement et de financement de publics défavorisés dont Rmistes	1 responsable des conseillers 1 référente
ML Paris	Mission locale dans Paris	1 responsable 2 conseillers
ML banlieue	Mission Locale, 2 antennes en banlieue	Directeur 3 conseillères
RETRAVAILLER	Structure associative nationale d'aide à l'origine pour femmes en reprise d'activité	1 déléguée nationale 1 responsable IDF 1 responsable de structure 2 formateurs
Mission Université Entreprise	Structure universitaire réservée à l'insertion professionnelle des étudiants	1 responsable 1 conseiller
Terrains en Bretagne 35 entretiens réalisés		
Maison de l'emploi zone rurale	Maison de l'emploi	Directrice MDE Directrice Assedics Conseiller Assedic Directeur ANPE Conseiller ANPE
Unedic		Direction régionale (directeur du cabinet du directeur régional)
Mission Locale zone urbaine	Mission locale	Responsable pôle emploi Deux conseillers (dont un issu de l'ANPE) Un avocat qui effectue des permanences dans la structure
Mission Locale zone rurale		Directeur 5 conseillères
AFPA		Directeur Responsable pôle emploi Formatrice insertion Conseiller insertion Formateur hôtellerie-restauration Educateur
Accompagnement dans le secteur de la pêche		
Association d'accompagnement des étudiants		Une responsable (à retranscrire)
Cabinet de ressources humaines		Directeur régional Consultant
ALE secteur industrie		Directrice Deux conseillères
ANPE, Plate-forme vocation		Une responsable

Annexe 3: Guide d'entretien Accompagnateur

Thèmes	Questions	Contenus attendus
1. Présentation interlocuteur	Pouvez-vous vous présenter : vous, votre fonction, votre trajectoire Et votre organisme ?	Fonction, trajectoire d'emploi et de formation
2. Organisme	Pouvez-vous me présenter l'organisme dans lequel vous travaillez ? L'activité de votre structure est-elle spécialisée ? Pouvez-vous me dire quelles sont les caractéristiques du marché du travail sur lequel vous intervenez ?	Présentation de l'organisme et de ses orientations
3. Travail réel / prescrit	Que faites-vous concrètement ? Pouvez-vous raconter une journée type de travail ? Des exemples ? Qui définit votre travail ? Avez-vous des règles, consignes contraignantes ? Votre métier a-t-il changé depuis que vous l'exercez ?	Description du travail
Publics / usagers	Pouvez-vous décrire le public auprès duquel vous travaillez ? Le public connaît-il bien votre structure ? Y a-t-il plusieurs catégories ? Ces catégories sont-elles définies par vous, par l'institution ? Quels sont les demandes/besoins de ces publics ? Comment répondez-vous ou vous adaptez vous ?	Description du public
Entretiens	Comment se déroulent les entretiens ? Y a-t-il un calendrier ? Y a-t-il des procédures définies pour recevoir les personnes, des étapes, un temps limité ? Appliquez-vous strictement les procédures ? Avez-vous une marge d'autonomie, d'interprétation ? Pouvez-vous me raconter comment se passe un entretien type, les questions que vous posez, <i>etc.</i> ? Pouvez-vous me donner un exemple de difficultés que vous rencontrez ?	Description des entretiens
Accompagnement	Diriez-vous que vous faites de l'accompagnement ? Est-ce un terme que vous utilisez souvent ? Comment le définissez-vous ? Est-il utilisé autour de vous ? Comment est-il défini ? Que faites-vous quand vous faites de l'accompagnement ? Avez-vous une méthode particulière ? Quels sont les objectifs de l'accompagnement ? Est-ce que vous faites autre chose que de l'accompagnement ? Comment distinguer l'accompagnement du reste de votre travail ? A votre avis, les pratiques d'accompagnement ont-elles changé ?	Description de ce qu'est / n'est pas l'accompagnement
Outils	Travaillez-vous avec des outils ? Comment les utilisez-vous ? D'où viennent-ils ? Qu'en pensez-vous ?	Guides, informatique, <i>etc.</i>
Travail en équipe	Travaillez-vous en équipe ? Avec qui et pour quelles activités ? Comment cela se passe ? Qu'est-ce que ça vous apporte ?	
Formation	Votre formation initiale et votre expérience vous servent-elles dans votre travail ? Avez-vous suivi une formation à votre arrivée ? Pouvez-vous m'en parler ? Depuis, avez-vous suivi d'autres formations ? Qu'en pensez-vous ?	Contenu, formateurs, avis
4. Travail vécu	Qu'est-ce qui est agréable dans votre travail, qu'est-ce qui est difficile ?	

Conditions de travail	Y a-t-il des publics / personnes avec lesquels il est difficile de travailler ? Pouvez-vous donner des exemples ? Etes-vous affecté par la situation de certaines personnes ? Comment faites-vous face aux difficultés ? Avez-vous un rythme de travail soutenu / des contraintes temporelles ?	Description des conditions et rythmes de travail
Autonomie et contrôle / évaluation	Avez-vous des objectifs à atteindre ? Qu'en pensez-vous ? Etes-vous évalué ? Comment et par qui ? Avez-vous de l'autonomie dans votre travail ? Sinon, qu'est-ce qui limite votre autonomie ?	Degré d'autonomie ou de contrainte
5. Structure et partenariat	Nous allons revenir à votre structure... Quels sont les partenariats ? Y a-t-il des évolutions en la matière ?	
Partenariat avec les autres intermédiaires	Travaillez vous avec d'autres organismes ? Comment ça se passe ? Vous répartissez-vous le travail et comment ? Faites-vous la même chose ? Avez-vous la même conception de l'accompagnement ? Parvenez-vous à vous comprendre ? Quand et comment mobilisez-vous les partenaires ? Quand et comment vous mobilisent-ils ? Quelles sont les difficultés du partenariat ?	Descriptions des partenaires et des partenariats
Partenariat avec les employeurs	Pouvez-vous me décrire vos relations avec les entreprises ? Comment cela se passe ? Les entreprises sont elles favorables à ces contacts ? Qu'attendent-elles des partenariats ? Qu'attendez-vous des entreprises ? Pour le placement des chômeurs, avez-vous une marge de négociation avec elles ?	Description des entreprises, interlocuteurs (DRH ?) et partenariats
Autres partenaires ?	Travaillez-vous avec d'autres partenaires dont on n'a pas encore parlé ? Quelles sont vos relations avec eux ?	
6. Orientations institutionnelles	L'activité de votre organisme est-elle liée à des orientations nationales (politiques de l'emploi notamment) ? Pouvez-vous m'en parler ? Qu'en pensez-vous ? Pensez-vous que cela devrait évoluer autrement ? Comment se positionnent vos supérieurs ou vos collègues ?	Perception/positionnement face aux politiques d'emploi
Innovation	Y a-t-il une originalité de votre organisme ? Pensez-vous que votre organisme soit innovant ou développe des pratiques innovantes ? Lesquelles ?	
7. Compétences, métier	Comment définiriez-vous votre métier ? Est-ce un métier ? Peut-on parler d'un métier ou d'une professionnalisation de l'accompagnement ? Quelles sont les qualités requises pour faire votre travail ? Comment les développe-t-on ?	Définition du métier et des compétences
8. Conditions d'emploi et perspectives d'évolution	Nous allons revenir à votre parcours et vos conditions d'emploi... Aujourd'hui, quelles sont vos conditions d'emploi (CDI /CDD, temps complet/partiel, rémunérations) ? Qu'en pensez-vous ? Pensez-vous que votre travail ou vos compétences sont reconnus ? Pensez-vous faire carrière dans l'accompagnement ? Quelles sont vos perspectives futures ?	Description/perception des conditions d'emploi et des perspectives futures

Annexe 4 : Guide d'entretien responsable

Thèmes	Questions	Contenus attendus
1. Présentation interlocuteur	Pouvez-vous vous présenter : vous, votre fonction, votre trajectoire, votre formation ?	Fonction, trajectoire d'emploi et de formation
2. Organisme	Pouvez-vous me présenter l'organisme dans lequel vous travaillez (histoire, missions, orientations, organisation, financements) ? L'activité de votre structure est-elle spécialisée ? Pouvez-vous me dire quelles sont les caractéristiques du marché du travail sur lequel vous intervenez ?	Présentation de l'organisme
3. Travail réel / prescrit	Comment définiriez vous le travail des conseillers / accompagnateurs ? Le travail est-il largement prescrit, les conseillers ont-ils au contraire une large autonomie ? Quelles sont les méthodes de travail dans la structure ? Y a-t-il du travail en équipe ? Racontez	Description du travail
Publics / usagers	Pouvez-vous décrire le public auprès duquel vous travaillez ? Y a-t-il plusieurs catégories ? Ces catégories sont-elles définies par vous, par l'institution ? Y a-t-il des critères imposés par les financeurs ? Quels sont les demandes/besoins de ces publics ? Comment répondez-vous ? Le public connaît-il bien votre structure ?	Description du public
Entretiens	Comment se déroulent les entretiens ? Y a-t-il un calendrier ? Y a-t-il des procédures définies pour recevoir les personnes, des étapes, un temps limité ?	Description des entretiens
Accompagnement	Diriez-vous que la structure fait de l'accompagnement ? Depuis quand et d'où ça vient ? Est-ce un terme que vous utilisez souvent ? Comment le définissez-vous ? Est-il utilisé autour de vous ? Comment est-il défini dans votre organisme ou ailleurs ? Y a-t-il plusieurs formes d'accompagnement ? Quels sont les objectifs de l'accompagnement ? Les pratiques sont-elles évaluées, comment ? A votre avis, les pratiques d'accompagnement ont-elles changé ? Comment et pourquoi ?	Description de ce qu'est / n'est pas l'accompagnement
Outils	Travaillez-vous avec des outils ? Comment les utilisez-vous ? D'où viennent ces outils ? Qu'en pensez-vous ?	Guides, cahiers, informatique, etc.
4. Rapport subjectif au travail / travail vécu	Qu'est-ce qui est agréable dans votre fonction, qu'est-ce qui est difficile ?	
Conditions de travail	Y a-t-il des publics / personnes avec lesquels il est difficile de travailler ? Avez-vous un rythme de travail soutenu / des contraintes temporelles ?	Description des conditions et rythmes de travail
Autonomie, contrôle	Avez-vous des objectifs à atteindre ? Lesquels et qu'en pensez-vous ? Etes-vous évalué ? Comment et par qui ?	Degré d'autonomie ou de contrainte
5. Structure et partenariat	Nous allons revenir à votre structure... Quelle est la place de la structure dans l'environnement institutionnel et professionnel ? Quels sont les partenariats ? Y a-t-il des évolutions en la matière ?	

Partenariat avec les autres intermédiaires	<p>Comment ça se passe avec les autres intermédiaires/partenaires ?</p> <p>Vous répartissez-vous le travail et comment ? Faites-vous la même chose ?</p> <p>Avez-vous la même conception des choses ? Parvenez-vous à vous comprendre ?</p> <p>Quand et comment mobilisez-vous les partenaires ? Quand et comment vous mobilisent-ils ?</p> <p>Quels sont les enjeux et les difficultés du partenariat ?</p>	Descriptions des partenaires et des partenariats
Partenariat avec les employeurs	<p>Pouvez-vous me décrire vos relations avec les entreprises ?</p> <p>Comment cela se passe ?</p> <p>Les entreprises sont-elles favorables à ces contacts ?</p> <p>Qu'attendent-elles des partenariats ?</p> <p>Qu'attendez-vous des entreprises ?</p> <p>Pour le placement des chômeurs, avez-vous une marge de négociation avec les entreprises ?</p>	Description des entreprises, interlocuteurs (DRH ?) et partenariats
Autres partenaires ?	<p>Travaillez-vous avec d'autres partenaires ?</p> <p>Quelles sont vos relations avec eux ?</p>	
6. Orientations institutionnelles	<p>L'activité de votre organisme est-elle liée à des orientations nationales ? Pouvez-vous m'en parler ? Qu'en pensez-vous ? Pensez-vous que cela devrait évoluer autrement ?</p>	Positionnement face aux politiques d'emploi
Innovation	<p>Y a-t-il une originalité de votre organisme ? Pensez-vous que votre organisme soit innovant ou développe des pratiques innovantes ? Lesquelles ?</p>	
7. Compétences, métier, procédures de recrutement et GRH	<p>Comment définiriez-vous les métiers de l'accompagnement ? Peut-on parler de métiers ou d'une professionnalisation de l'accompagnement ?</p> <p>Quelles sont les qualités, compétences requises pour faire ce travail ? Comment les acquiert-on ou les développe-t-on ?</p> <p>Quelles formations/qualifications sont demandées aux salariés ? Quelles formations leur sont proposées ?</p> <p>Y a-t-il des difficultés à recruter ou à fidéliser les salariés ?</p> <p>Quelles sont les procédures de recrutement et de mobilité dans votre structure ?</p> <p>Les travailleurs sont-ils évalués, et comment ?</p>	Définition du métier et des compétences, pratiques de GRH
8. Conditions d'emploi, perspectives	<p>Que pensez-vous des conditions d'emploi, de rémunération ou de carrière dans votre secteur ? Pensez-vous que le travail ou les compétences sont reconnus ?</p> <p>Et en ce qui vous concerne ? Quelles sont vos perspectives futures ?</p>	Description/perception des conditions d'emploi et des perspectives d'évolution